

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

---

# POUVOIR CIVIL ET POUVOIR MILITAIRE

---

**THÈSE POUR LE DOCTORAT**

*Présentée et soutenue le Lundi 30 Mars 1914, à 3 heures*

PAR

**Lucien THILE**

OFFICIER D'ADMINISTRATION DE 1<sup>re</sup> CLASSE DU SERVICE D'ÉTAT-MAJOR

---

*Président : M. F. LARNAUDE.*

*Assesseurs : { MM. BERTHÉLEMY, professeur.  
                              GEOUFFRE DE LAPRADELLE, professeur.*

---

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

**ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR**

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

---

1914











THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



65061.

# POUVOIR CIVIL

ET

# POUVOIR MILITAIRE

---

## THÈSE POUR LE DOCTORAT

---

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

*Sera soutenu le Lundi 30 Mars 1914, à 3 heures*

PAR

**Lucien THILE**

OFFICIER D'ADMINISTRATION DE 1<sup>re</sup> CLASSE DU SERVICE D'ÉTAT-MAJOR

---

*Président : M. F. LARNAUDE.*

*Assesseurs : { MM. BERTHÉLEMY, professeur.  
                              GEOUFFRE DE LAPRADELLE, professeur.*

---

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE  
**ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR**  
14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

—  
1914



Digitized by the Internet Archive  
in 2026

# INTRODUCTION

---

## CHAPITRE I

### QU'ENTEND-ON PAR POUVOIR CIVIL & POUVOIR MILITAIRE

#### § I. — Les pouvoirs constitutionnels.

Nous devons à la philosophie du XVIII<sup>e</sup> siècle une théorie que Montesquieu a exposée, le premier, dans son *Esprit des lois* : c'est la théorie de la séparation des pouvoirs consacrée formellement ou implicitement par nos diverses constitutions.

D'après cette théorie, les pouvoirs conférés à l'Etat doivent se trouver répartis entre plusieurs autorités indépendantes, sinon, la liberté politique ne pourrait exister dans un gouvernement.

La séparation des pouvoirs a un double but :

1<sup>o</sup> En opposant les pouvoirs, en favorisant leur rivalité, elle en ralentit et en modère l'activité pour le plus grand bien de la liberté individuelle ;

2<sup>o</sup> En spécialisant les organes gouvernementaux, elle opère la différenciation des fonctions, phénomène qui aboutit à la division du travail et à l'application corrélative de la loi du moindre effort.



Si l'accord s'est fait sur la nécessité de la division des pouvoirs, il est loin d'être réalisé sur la question du fractionnement. D'après une première opinion, il y aurait trois pouvoirs distincts : le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire. D'après une seconde opinion, il n'y aurait que deux pouvoirs, le pouvoir législatif, chargé de faire la loi et le pouvoir exécutif qui a pour mission de l'appliquer ; le pouvoir judiciaire qui remplit la même mission que le pouvoir exécutif : faire exécuter et observer les lois, serait une dépendance de ce dernier pouvoir.

Nous ne suivrons pas dans leurs discussions les défenseurs de ces deux opinions, la question étant sans intérêt pratique pour notre sujet. En réalité, il n'y a qu'un pouvoir social, que nous appellerons plus loin le pouvoir civil ; si on le fractionne, c'est pour assurer des garanties à l'individu. Aussi, le fractionnement n'est-il pas limité à priori ; il semble même qu'en l'étendant à l'infini on écarterait toute possibilité d'arbitraire, d'oppression ou de tyrannie. Mais on ne peut séparer que les fonctions différentes par leur nature ; tout au plus pourrait-on imaginer, en matière constitutionnelle, quelques branches nouvelles de pouvoirs qui, en augmentant dans l'Etat le nombre des organes distincts, en affaibliraient la force au profit des libertés de l'individu ; mais un tel émiettement serait plus nuisible qu'utile. Quoiqu'il en soit, on ne peut guère concevoir, dans la pratique, plus de trois pouvoirs constitutionnels et c'est à ce chiffre que se sont arrêtées les Constitutions de 1791 et de 1793.

§ 2. — Les pouvoirs de fait ; le pouvoir civil  
et le pouvoir militaire.

Voilà pour les pouvoirs légaux ou constitutionnels. L'individu, dans la conquête de la liberté, s'est souvenu de la vieille maxime : *divide ut imperes*. Mais à côté de ces pouvoirs dont l'activité a été réglée par les Constitutions, on en devine un plus grand nombre, moins bien déterminés, quelquefois occultes et par là même plus dangereux. Ces pouvoirs sont constitués par des groupements qui, sans se détacher de la société, s'en distinguent par leur organisation et leurs tendances. Ils agissent concurremment avec les pouvoirs légaux et menacent de se substituer à eux pour donner à la société une forme de vie toute spéciale : ce sont les pouvoirs de fait.

Nous nous trouvons ainsi en présence de deux catégories de pouvoirs :

1° Les pouvoirs légaux ou constitutionnels, dont les devoirs et les droits ont été juridiquement définis par la société qu'ils représentent ; leur principale mission est d'assurer la protection des individus, d'exiger l'accord entre les hommes, de maintenir le calme dans la cité ;

2° Les pouvoirs extra-légaux ou pouvoirs de fait, issus la plupart du temps d'une institution légale, enclins à revendiquer tous les droits et à se tracer leurs propres devoirs. Constitués par une minorité active, matériellement ou moralement puissante, à l'esprit dominateur, leurs instincts particularistes ne sont pas toujours en harmonie avec la paix sociale.

Quelques auteurs n'ont pas hésité à ranger l'armée parmi les pouvoirs de fait. Oubliant trop qu'elle était un organe indispensable de l'Etat, ils n'ont guère vu en elle qu'une force puissante, capable de s'employer à un rôle

illégal, apte en un mot à utiliser ses moyens d'action pour dominer la société civile. Cette opinion, qui s'appuie beaucoup plus sur des faits anciens que sur les événements des temps modernes, a exercé une influence certaine sur les hommes d'Etat préoccupés par les questions d'organisation militaire.

Nous nous placerons sur le même terrain que les partisans de cette opinion, d'abord pour affirmer que les dangers du pouvoir militaire sont aujourd'hui bien problématiques, ensuite pour démontrer que la crainte et la défiance inspirées par ce prétendu pouvoir de fait n'ont pas été sans nuire à l'organisation de l'armée et de son commandement.

Contre l'abus possible de la force, l'Etat a pris de tout temps les précautions les plus diverses. Aujourd'hui, l'armée est soumise à un régime de séparation spécial, et c'est ici qu'apparaît la nécessité d'avoir rappelé la théorie de la séparation des pouvoirs constitutionnels, en vue d'éviter toute confusion. Le but poursuivi par la nouvelle séparation reste sensiblement le même, mais la séparation s'opère différemment. Le pouvoir militaire n'est pas fragmenté en branches ou en pouvoirs distincts, il est isolé en bloc, séparé dans une certaine mesure des pouvoirs légaux. Un domaine distinct lui est assigné ; ce fut, autrefois, un domaine territorial ; c'est, de nos jours, un domaine juridique qu'on assigne au pouvoir militaire. Une fois séparé des pouvoirs légaux, il leur est subordonné.

Nous donnerons à l'ensemble des pouvoirs légaux, le nom de *pouvoir civil*. Le présent travail sera consacré à l'étude du *pouvoir militaire* dans ses rapports avec le *pouvoir civil*.



## CHAPITRE II

### NÉCESSITÉ D'UNE FORCE ARMÉE ET EXISTENCE CORRÉLATIVE D'UN POUVOIR MILITAIRE PLAN DU SUJET

Quelle que soit la réalité des dangers que peuvent faire courir aux libertés publiques les armées permanentes, on ne saurait songer un seul instant au licenciement de la force armée.

L'Etat doit assurer la tranquillité à l'intérieur du pays ; il lui faut réprimer les séditions ; son existence en dépend. Il doit se faire respecter des autres Etats, « garantir l'existence propre et indépendante de la nation vis-à-vis et à l'encontre des autres peuples » (1). Enfin, il doit faire exécuter les lois.

Si cette triple mission confiée à l'Etat est indispensable dans toute société organisée, la force armée, le seul moyen de la mener à bien est non moins indispensable. De la nécessité de l'une, découle la nécessité de l'autre (2).

(1) Frantz de Holtzendorff. *Principes de la politique*, trad. Lerh, p. 135.

(2) Cf. Décl. des droits de 1789, art. 42 ; Const. de 1791, tit. IV, art. 4 ; Const. de 1793, art. 112 et 113 ; Const. du 22 frimaire an VIII, art. 47 ; Const. de 1848, art 101. — Cf. également le rapport de Rabaud Saint-Etienne sur l'organisation de la force publique, présenté à l'Assemblée nationale le 21 novembre 1790, Arch. Parl , 1<sup>re</sup> série, t. XX, p. 593.

Aussi, la plupart des pays se sont-ils préoccupés des questions d'organisation militaire dans leurs rapports avec les libertés publiques. Une force armée permanente et considérable existe : voilà le fait. Les dangers qu'elle peut faire courir aux libertés publiques sont peut-être imaginaires ; soit, mais il suffit d'en constater la possibilité.

En effet :

1° La force armée est spécialement organisée pour la lutte ; le reste de la nation, déshabitué du métier des armes, est incapable de lui résister en cas de conflit ;

2° La force armée est un pouvoir de fait qu'on ne saurait affaiblir par la division. Bien au contraire, la loi l'a voulu un et indivisible. Le rapporteur de la loi de 1872 sur le recrutement de l'armée, résumant l'esprit d'une des dispositions soumises à l'Assemblée nationale (1), disait à ce sujet : « C'est la suppression de tout corps en armes qui ne ferait pas partie de l'armée et qui ne serait pas soumis aux lois et autorités militaires ». Puis, il ajoutait, commentant l'article 6 de la loi : « Lorsque, par suite du principe du service obligatoire, tous les hommes peuvent être appelés à faire partie de l'armée active et des réserves depuis l'âge de vingt ans jusqu'à celui de quarante ans, il est évident que le pays doit y trouver tout ce dont il peut avoir besoin, non seulement pour la défense du territoire, mais encore pour le maintien de la sécurité intérieure ; dès lors il ne peut y avoir en dehors de cette organisation, placée tout entière dans les attributions exclusives de l'autorité militaire, des corps en armes, ayant une autre origine, soumis à d'autres règles, et dépendant d'un autre pouvoir ».

Ainsi, une force nécessairement puissante, que nulle

(1) Suppression de la garde nationale.

autre n'est capable de contraindre, campe dans le pays. On ne peut nier qu'elle constitue un pouvoir — le rapporteur de la loi de 1872 a prononcé le mot — et un pouvoir redoutable (1).

Les mots de « puissance militaire » ou « pouvoir militaire » sont d'ailleurs assez communément employés. Montesquieu, Mably, Lameth, Henrion du Pansey, Benjamin Constant, bien d'autres encore les ont couramment prononcés (2). Nous les retrouverons fréquemment au cours de cette étude, dans des citations de discours récents; c'est qu'en effet ils expriment une situation de fait contre laquelle les nations modernes prennent les garanties les plus sérieuses.

L'existence d'un pouvoir militaire étant inéluctable, nous allons étudier la solution que le pouvoir civil a donnée au problème suivant : maintenir le pouvoir militaire dans son rôle et l'empêcher de devenir un instrument d'oppression.

Notre étude comprendra quatre parties, forcément inégales, car les deux premières dominent le sujet.

1<sup>o</sup> *Les dangers du pouvoir militaire.* — Dans un premier titre, nous examinerons les dangers que peut faire courir à la société civile le pouvoir militaire lorsque son organisation, son esprit même, lui donnent un caractère trop spécial et en font une force trop indépendante. En parcourant quelques-uns des chapitres les plus instructifs de notre législation militaire, recrutement, organisa-

(1) Cf. Benjamin Constant. *Cours de polit. constit.*, I, p. 106 : « Il existe dans tous les pays, et surtout dans les grands Etats modernes, une force qui n'est pas un pouvoir constitutionnel, mais qui en est un terrible par le fait, c'est la force armée ».

(2) Paul Viollet. *Hist. des instit.*, t. I, liv. II, p. 72, parle du « pouvoir civil » et du « pouvoir militaire » pendant la période gallo-romaine.



tion générale de l'armée, service intérieur, nous verrons comment ils ont été aménagés en vue de mettre la force armée à la discrétion du gouvernement civil ou, tout au moins, en harmonie avec les institutions. Opposer l'armée d'hier à celle d'aujourd'hui, montrer toute l'ingéniosité déployée pour dompter les tendances aventureuses du pouvoir militaire, voilà un premier aspect du sujet.

*2° Principe de la subordination du pouvoir militaire au pouvoir civil; mise en œuvre de ce principe.* — Les dernières pages du titre I nous auront permis de constater que les aménagements apportés dans le recrutement et l'organisation de l'armée ne sont que des palliatifs. Ils ont pu modifier cette armée, la rendre moins dangereuse pour les libertés publiques, mais elle subsiste toujours l'arme au pied, terriblement puissante. A l'insuffisance de ces mesures, on va parer par l'application d'un principe d'ordre général, de structure juridique. Le problème se décompose ainsi : *a)* Séparation absolue des règles de droit qui régissent le personnel militaire de celles qui gouvernent le personnel civil ; *b)* Subordination du pouvoir militaire assurée par une série de mesures qui placent l'armée et ses membres sous la dépendance complète et permanente des représentants du pouvoir civil. L'armée soumise au régime des incapables, ses membres mis en curatelle, voilà un deuxième aspect du sujet.

*3° Echec au principe de la subordination.* — Dans un troisième titre, nous passerons en revue les quelques atteintes portées au principe de la séparation et surtout à celui de la subordination, atteintes amplement justifiées d'ailleurs et consenties par le pouvoir civil. D'excellentes raisons les rendent nécessaires : elles sont d'ordre technique ou basées sur le maintien de la discipline dans l'armée ; quelquefois aussi, elles s'appuient sur les néces-

sités de la mobilisation ou de la mise en état de défense du territoire national. Ainsi, pas de règle sans exception.

4° *Limites extrêmes de la subordination.* — Enfin, dans une courte conclusion, nous chercherons à démontrer que la séparation de nos deux pouvoirs ne doit pas être poussée jusqu'au divorce. Nous nous attacherons surtout à définir les limites extrêmes de la subordination en signalant les erreurs d'une politique récente à l'égard de l'armée. Subordonner le pouvoir militaire au pouvoir civil, c'est mettre en opposition deux organismes sociaux dont l'un doit obéir à l'autre. Là s'arrête la subordination ; elle n'implique nullement l'entière vassalité, encore moins l'abaissement des membres du pouvoir subordonné. Peut-être cette distinction entre l'état de servitude du pouvoir militaire et les obligations imposées à ses membres n'a-t-elle pas été toujours bien comprise. Nous montrerons les résultats fâcheux d'une confusion qui nuit au recrutement des cadres et risque d'affaiblir la valeur morale des chefs. Or, au delà de l'armée, il y a le gouvernement civil dont l'intérêt est de contenir mais non pas de briser une force qui protège son existence.



## TITRE I

### LES DANGERS DU POUVOIR MILITAIRE

Si l'on envisage avec pessimisme l'usage que l'armée peut faire de sa force, si l'on songe beaucoup plus au passé qu'au présent, on est tenté de craindre que l'armée n'agisse contre ceux qu'elle doit protéger. Un point est acquis : la nécessité des armées permanentes. Comment remédier aux dangers plus ou moins réels qu'elles présentent ?

On peut apporter des retouches au recrutement et à l'organisation de l'armée en poursuivant la solution d'un problème en apparence insoluble : faire de cette armée un instrument puissant au dehors, faible à l'intérieur. On peut surtout lui donner une composition essentiellement nationale et l'attacher aux institutions du pays. C'est la tâche que le régime d'Etat s'est imposée.

Avant d'aborder l'analyse des efforts accomplis pour maintenir l'armée dans son rôle, quelques pages d'histoire qui s'arrêteront à la période révolutionnaire vont nous montrer le mauvais usage que le pouvoir militaire a fait de sa force dans le passé. Dans cet exposé ingrat, nous sommes loin d'oublier que la plupart des peuples doivent en majeure partie à leur armée leur grandeur et leur prospérité et un héritage inappréciable d'honneur et de vertu.



## CHAPITRE I

### NOTIONS HISTORIQUES

L'histoire prouve que si, en quelques occasions, l'armée a failli, on le doit à des causes que nous grouperons sous trois chefs :

1<sup>o</sup> Emploi des mercenaires, des prétoriens et des soldats de métier ;

2<sup>o</sup> Collation de grands commandements à des chefs militaires ;

3<sup>o</sup> Direction effective de l'armée confiée au chef de l'Etat en personne.

#### § 1. — Emploi des mercenaires, des prétoriens et des soldats de métier.

Un pouvoir légalement établi et les décisions qu'il prend, conformément à la loi, ne peuvent être protégés que par une armée nationale. Avec des armées composées d'étrangers et de soldats recrutés dans les basses classes de la société, un chef militaire fait ce qu'il veut ; un peu d'or et beaucoup de promesses suffisent pour réussir un coup d'Etat. Si l'armée est recrutée de telle façon qu'elle soit nationale, elle n'est jamais un bien grand danger pour le pays. Lorsque le maréchal Gouvion Saint-Cyr présentait, en 1818, la loi d'organisation

militaire, Royer-Collard disait : « L'armée doit être en harmonie avec le pays au sein duquel elle existe ; elle doit participer dans son esprit et dans sa composition à l'état de la société, en posséder les lumières, en suivre les progrès et cela non seulement dans l'intérêt de l'art militaire, auquel toutes les connaissances concourent aujourd'hui, mais dans l'intérêt plus pressant de la société elle-même et de sa conservation. Une armée qui resterait ou qui tomberait au dessous de la civilisation qui l'environne, la menacerait sans cesse (1). » La garantie est donc dans la composition de l'armée et n'est guère que là.

L'usage des troupes stipendiées remonte à une haute antiquité chez les peuples devenus riches, et l'on peut dire que cette funeste pratique a donné le signal de la décadence des peuples qui en ont usé.

On rencontre dans les armées anciennes et modernes trois types de soldats de métier : le mercenaire, le prétorien et le soldat de métier proprement dit.

Les mercenaires sont des soldats servant à prix d'argent, étrangers à la cité ou à l'Etat qui les lève. Leur emploi fut général pendant toute l'antiquité. Athènes n'eut au début que des citoyens assujettis à la milice, mais elle recourut dans la suite aux mercenaires macédoniens ou thraces. Carthage recrutait ses soldats dans toutes les nations. Rome elle-même dut faire appel aux mercenaires lorsque Marius réforma et augmenta son armée. Au moyen âge, les armées de mercenaires furent composées d'éléments divers passant alternativement au service des divers souverains d'Europe.

On entend par prétoriens les soldats romains de la garde prétorienne, commandés par les préfets du pré-

(1) Arch. Parl., 2<sup>e</sup> série, XX, p. 632.

toire et commis à la garde des consuls, plus tard de l'empereur. Vivant de l'or et des terres qui leur étaient distribués, ces soldats s'associaient aux convoitises de leurs chefs ; ils dominèrent bientôt ceux qu'ils devaient protéger et se vendirent au plus offrant. Le mot de prétorien est devenu synonyme de soldat de coup d'Etat.

On donne le nom de soldats de métier aux mercenaires nationaux. La guerre est pour eux un moyen de vivre et leur fortune se lie facilement à celle d'un chef dont ils attendent tout.

Lorsqu'une armée est composée en majorité de mercenaires, de prétoriens ou de soldats de métier — peu importe le nom car le danger est le même — c'en est fait des libertés publiques tôt ou tard ; à défaut de prises sur l'ennemi, ces soldats finissent par rançonner le pays qu'ils sont chargés de défendre.

L'usage des mercenaires s'introduisit à Athènes avec le déclin du patriotisme. Malgré les sages conseils de Démosthène (1), le vice et les désordres des troupes étrangères préparèrent la ruine de la liberté grecque. A Carthage, l'armée n'était guère qu'une masse de mercenaires recrutés un peu partout chez les barbares d'Afrique et d'Europe ; une de leurs insurrections fut signalée par tant d'horreurs qu'on l'appela la *guerre inexpiable* (2).

A Rome, la création d'une armée de métier eut de funestes effets pour la politique de la cité. On vit pendant plusieurs siècles les destinées de l'empire dans les mains du pouvoir militaire. Un fait est curieux à constater. Si les chefs militaires se placent souvent hors la loi, les prétoriens et les légionnaires attendent encore plus fréquem-

(1) Démosthène, première philippique.

(2) Dans son roman intitulé *Salammbô*, Flaubert a raconté, dans un style puissamment coloré, la guerre des mercenaires contre Carthage.

ment aux libertés publiques et à la constitution ; la tête est parfois coupable, mais c'est dans les rangs de l'armée qu'il faut chercher les principaux instigateurs des excès et des révoltes.

Dans l'ancienne France, les mercenaires suisses et allemands n'ont jamais tenté de se rendre maîtres du pouvoir. Comment les troupes stipendiées des rois de France ont-elles été une force pour la monarchie et rien autre ? En voici sans doute les raisons :

1<sup>o</sup> *Le prestige de l'autorité royale.* — Nous savons quelle fut la politique persévérante des rois pour asseoir et étendre leur pouvoir. Ils furent puissamment aidés par les légistes. La collaboration de ces derniers consista à émettre dans leurs écrits des principes qui, devenus rapidement populaires sous forme de dictons, devaient être féconds en résultats pratiques.

Lorsque Charles VII réorganisa l'armée, les capitaines des anciennes bandes, mécontents, se liguèrent contre lui ; ils enlevèrent le Dauphin Louis, âgé de 17 ans seulement, pour le mettre à leur tête. Ainsi, les rebelles se sentaient si faibles en face de l'autorité royale, qu'ils allaient chercher leur chef à côté du trône. On sait comment échoua misérablement cette révolte qu'on appela la Praguerie.

2<sup>o</sup> *La composition de l'armée.* — Au temps de la féodalité les troupes royales sont composées de trois éléments : a) Les guerriers que les vassaux immédiats de la couronne doivent fournir au roi d'après les règles féodales ; b) Les milices communales ; c) Enfin les troupes mercenaires auxquelles le roi a recours lorsque les deux premiers éléments sont insuffisants. Les mercenaires n'entrent donc que pour une faible part dans la composition des armées féodales.

Sous la monarchie tempérée, ce sont les contingents



féodaux et les troupes soldées qui forment la véritable armée. La cavalerie constitue la force la plus nombreuse, c'est l'arme des nobles. Les arbalétriers sont en petit nombre ; ce sont ordinairement des mercenaires étrangers. Les troupes royales sont donc loin d'être composées exclusivement de mercenaires. Voici ce qu'en disait Machiavel à la fin du <sup>xv</sup><sup>e</sup> siècle : « Les armées de France sont en partie mercenaires et en partie nationales, et ces armées ainsi mêlées sont bien meilleures que les simples mercenaires ou les simples auxiliaires et de beaucoup inférieures aux troupes nationales. »

3° *La solde largement assurée.* — L'ordonnance de 1443 établit une cavalerie sous le nom de *Compagnies d'ordonnance*. Il y eut quinze compagnies composées chacune de cent lances garnies. Chaque lance garnie comprenait six hommes : un homme d'armes, un page ou varlet, trois archers et un coutillier. Charles VII leur assura une solde élevée : dix livres tournois par mois à l'homme d'armes, ce qui équivaldrait à 400 francs de nos jours ; vingt écus d'or pour la lance avec ses suivants (environ 1.000 francs de nos jours). Louis XI lui-même payait généreusement ses mercenaires ; en 1480 il supprima les francs-archers et les remplaça par des Suisses et des Ecossais qu'il rétribua largement.

Sous la monarchie absolue, les rois comprirent la nécessité d'avoir à leur service une infanterie nationale. Une ordonnance de 1534 prescrivit la levée de légions de 6.000 hommes de pied chacune. Ces légions nationales furent transformées en quatre régiments par Henri II. Henri IV porta leur nombre à onze. Ce roi voulut que le fonds de l'armée française fût composé de soldats français. Cependant il recruta comme par le passé beaucoup de Suisses et de lansquenets allemands, mais une solde

largement assurée fortifia l'honnêteté professionnelle de ces mercenaires.

L'armée fut enfin définitivement réorganisée par Louvois ; il l'assujettit à une discipline sévère et, par la fondation des casernes, il mit les soldats dans la main de leurs chefs. Le pouvoir royal, plus solide que jamais, ne semblait pas d'ailleurs à la merci des gens de guerre.

§ 2. — Collation de grands commandements à des Chefs militaires.

Les dangers du pouvoir militaire ne résident pas uniquement dans l'emploi des soldats de métier. Ce pouvoir de fait se décompose ainsi : d'une part des soldats dont le nombre et l'armement font la force ; d'autre part un chef qui, par son ascendant et son autorité sur ces mêmes soldats, peut devenir tout-puissant.

L'histoire nous montre quels soldats sont les habitués de l'illégalité : les uns se conduisent en prétoriens, les autres sont les instruments d'un chef ambitieux ; les premiers créent l'anarchie militaire, les seconds favorisent le césarisme. Mais le césarisme implique l'existence d'un chef en possession d'un commandement, prêt à mésuser de la force armée dont il dispose.

Les Grecs ont fort bien vu les dangers que présente pour la cité l'attribution d'un commandement à un chef militaire. A Athènes les stratèges ne restaient en principe qu'une année en charge. C'était moins une fonction qu'une mission qu'on leur confiait et sa durée paraissait insuffisante pour acquérir la popularité et mettre à exécution d'ambitieux desseins. De plus, les armées grecques étaient placées sous les ordres de plusieurs généraux ; l'un d'entre eux, le polémarque, avait simplement voix pré-

pondérante lorsqu'on discutait des opérations militaires. C'est ainsi qu'à Marathon l'armée grecque était sous les ordres de dix généraux qui devaient commander pendant un jour, chacun son tour ; un d'eux était Miltiade. Sans vouloir soutenir la valeur militaire d'une semblable pratique, on est forcé de reconnaître qu'elle présentait des avantages d'ordre constitutionnel.

A Rome, les consuls devaient quitter le pouvoir au bout d'une année. Cette obligation compromit les opérations militaires lorsque celles-ci prirent plus d'étendue ; aussi dûnt-on proroger les consuls dans le commandement de leur armée, sous le titre de proconsuls.

Les Romains songèrent également à exercer une action étroite sur les chefs militaires. Au temps de la République, le Sénat nommait, en cas d'hostilités, le général en chef de l'armée, lui donnait ses instructions et contrôlait la marche des opérations, au moins dans leur ensemble : « Le Sénat voyait de près la conduite des généraux, et leur ôtait la pensée de rien faire contre leur devoir » (1). De même, à Carthage, les centumvirs étaient chargés de surveiller les chefs d'armée ; ce corps pouvait prononcer des sentences de mort.

Mais lorsque les légions romaines passèrent les Alpes et la mer, « les généraux qui disposèrent des armées et des royaumes sentirent leur force et ne purent plus obéir. » (2) Enfin le peuple oublia son antique prévoyance ; il maintint des consuls dans leur charge et fit perdre à la dictature le caractère de gravité et de sauvegarde que cette magistrature extraordinaire avait pour les vieux citoyens romains.

Nous savons comment César, proconsul des Gaules,

(1) Montesquieu, *Grand. et Décad.*, chap. ix.

(2) Montesquieu, *Grand. et Décad.*, chap. ix.

sommé par le Sénat de licencier son armée, franchit le Rubicon et envahit l'Italie. On a tour à tour rejeté sur César et sur le Sénat la responsabilité de la guerre civile. Quelles que soient les raisons invoquées par César, on conviendra qu'il n'appartient à aucun citoyen, quelques services qu'il ait rendus, de traiter d'égal à égal avec les pouvoirs publics, et qu'un général qui prend les armes contre eux, même pour défendre ses intérêts lésés, n'est rien de plus qu'un rebelle.

Sous l'ancienne monarchie française, les rois peuvent confier sans crainte des commandements d'armée à leurs connétables, puis à leurs maréchaux ; l'autorité de la couronne est solidement assise et la composition de l'armée se prête mal aux tentatives des ambitieux. Une ordonnance d'Henri IV, strictement exécutée, vient empêcher les nobles de tenir leurs vassaux armés ou de parcourir la campagne avec des bandes. Plus tard, en 1626, Richelieu fait abolir les charges de grand amiral et de connétable, qui donnaient à ceux qui en étaient revêtus une autorité presque royale sur la flotte et sur l'armée. Les factieux, s'il en existe, sont réduits à l'impuissance.

### § 3. -- Direction effective de l'armée confiée au chef de l'Etat.

Les chefs d'Etat partagent souvent avec les chefs militaires un pouvoir qui peut devenir dangereux pour les libertés publiques et la sûreté de l'Etat. Il en est ainsi lorsque le chef de l'Etat est un homme d'armes au service de la nation, un conducteur de guerres ; il en est de même, mais de façon moins apparente, lorsque l'usage ou la constitution confient au chef du gouvernement civil la direction de la force armée.



En quelques mains que soit le pouvoir militaire, le despotisme est à craindre, les guerres inutiles à redouter. Nous savons à quel usage illégal certains généraux de l'antiquité ont employé les troupes qui leur étaient confiées ou qu'ils levaient à l'insu des pouvoirs publics. Parfois aussi les Chefs d'Etat ont abusé de la force dont ils disposaient soit pour engager des guerres de folle conquête ou d'ambition dynastique, soit pour écraser des partis politiques ou religieux hostiles, soit enfin pour faire de la charge suprême une véritable dictature.

A Sparte, le roi Pausanias ne comprend pas que le vainqueur de Platées reste un simple roi de Sparte, étroitement surveillé et contenu par les éphores. Il s'entoure d'une garde de Mèdes et d'Egyptiens et tente de soulever les hilotes pour renverser les éphores et se saisir d'un pouvoir absolu.

A Rome, Auguste une fois investi de l'*imperium* ou pouvoir militaire parvient à se faire décerner la *tribunica potestas* ; il devient de ce fait *sacrosanctus* et peut faire mettre à mort, sans jugement, quiconque, même par des paroles, offense sa personne.

En France, deux rois abusent de la force armée dans un prétendu intérêt religieux ou politique ; nous voulons parler du massacre de la Saint-Barthélemy commis par les soldats de Charles IX et de l'assassinat du duc de Guise ordonné par Henri III à ses gardes du Château de Blois.

Nous examinerons au cours des chapitres quelques-uns des événements de la période intermédiaire et de l'époque contemporaine. Il nous suffit de constater, pour l'instant, que des chefs militaires et des chefs d'Etat ont pu, en s'appuyant sur l'armée, faire triompher le règne de l'illégalité et du despotisme.

## CHAPITRE II

### L'ARMÉE DE MÉTIER

Deux conditions sont essentielles pour que l'armée protège sérieusement le pouvoir légalement établi ; il faut que cette armée soit recrutée au sein même du pays, il faut que tout citoyen soit soldat.

Un chef d'Etat ou un chef militaire n'osera guère s'insurger contre la loi s'il a devant lui une armée nationale décidée à faire respecter cette loi. Dans une armée nationale, celui qui était citoyen hier, qui reste quelques années seulement sous les drapeaux, n'a point le temps d'oublier ce qu'il était et tient à son droit de citoyen. Enfin le service obligatoire et personnel réunit sous les armes toutes les classes de la société, et c'est là une garantie contre un coup de force. Au contraire, avec une armée de métier, tous les dangers sont à craindre ; composée de mercenaires étrangers ou d'hommes recrutés dans les plus basses classes de la société, elle n'a ni attachement ni dévouement pour les institutions du pays : un chef de pouvoir ou un chef militaire peut faire ce qu'il veut d'une armée de métier et ne craint point d'opposition.

#### § 1. — L'œuvre de la Révolution.

A la veille de la Révolution, l'armée permanente comprenait deux éléments principaux : les mercenaires

étrangers, suisses ou allemands, troupes soldées entretenues par l'Etat, et les volontaires recrutés par les soins des colonels qui délivraient à cet effet des Commissions à de bas officiers dits sergents-racoleurs. On se contentait de réunir à prix d'argent le plus grand nombre possible d'hommes sans tenir compte de leur nationalité et de leurs qualités morales. Le service militaire était une occasion de lucre et non un devoir à remplir. En un mot, le soldat de l'ancien régime était recruté à l'étranger ou dans les classes pauvres du pays et son dévouement était intéressé.

L'Assemblée Constituante se fait une tout autre idée du soldat. Dans son décret du 28 février 1790 sur la Constitution de l'armée, elle pose les vrais principes en matière de recrutement : 1° pour servir dans l'armée française, il faut être Français ou naturalisé ; 2° le service militaire est un honneur et une charge publique à laquelle nul ne peut se soustraire.

Donc, à l'avenir, « il ne peut être introduit dans le « royaume, ni admis au service de l'Etat, aucun corps « de troupes étrangères, qu'en vertu d'un acte du Corps « législatif sanctionné par le roi » (1) ; le propre du service militaire est le désintéressement ; enfin l'armée n'est plus recrutée exclusivement parmi les hommes des basses classes de la société prêts à toutes les besognes.

La Constituante avait donné à l'armée une physionomie nouvelle, vraiment nationale, proclamant que la défense de la patrie est un devoir civique et général (2). Après la Constituante, la Convention s'inspire des mêmes idées en ordonnant la levée en masse pour repousser la coalition de l'Europe.

(1) D. 28 fév., 21 mars et 28 avril 1790, art. 3.

(2) D. 14 mars 1791.

Mais le Directoire se laisse aller à une politique de conquêtes. Les chefs exaltent l'amour-propre, l'orgueil des soldats, font appel à leur cupidité ; les troupes s'attachent à ces chefs. L'esprit civique s'en va ; il est remplacé peu à peu par l'esprit de profession. Il faudra près d'un siècle avant de pouvoir reconstituer une armée vraiment nationale, car les nouvelles conceptions en matière de recrutement accentuent la transformation qui s'est faite insensiblement dans l'esprit des armées de la Révolution. Cependant, un principe est né : celui de la nation armée.

**§ 2. — L'évolution dans le recrutement de l'armée  
de l'an VI à nos jours.**

*a) De l'an VI à 1870.*

La levée en masse, ordonnée par la Convention sous l'empire des circonstances, n'était pas un système de recrutement ; c'était une réquisition, comme le dit d'ailleurs le décret du 23 août 1793 : « Jusqu'au moment où  
« les ennemis auront été chassés du territoire de la  
« République, tous les Français sont en état de réquisition permanente. »

Un système régulier n'est établi que par la loi du 19 fructidor an VI qui organise la conscription militaire. Cette loi, sous l'influence des idées de la Révolution, pose le principe du service obligatoire et personnel : « Tout Français est soldat et se doit à la défense de la patrie ». La durée du service est de cinq ans, le remplacement est interdit. Mais bientôt, sous le Consulat, une loi de l'an VII donne aux conscrits la faculté de se faire remplacer.

La loi de l'an XIII établit le tirage au sort pour déter-

miner l'ordre d'appel des jeunes soldats dont le nombre est fixé chaque année par une loi ; mais les levées d'hommes nécessitées par les grandes guerres de l'Empire absorbent tous les contingents : le tirage au sort et le remplacement n'ont plus aucune signification. L'armée impériale se transforme en armée de conquête, elle devient le type de l'armée de métier. Enfin, autour de l'armée nationale, Napoléon groupe de nombreuses troupes étrangères dont il fait un large emploi.

La conscription, poussée jusqu'à ses limites extrêmes, avait pesé lourdement sur le pays ; aussi était-elle devenue odieuse. Son abolition fut un des premiers principes proclamés par la Charte de 1814. On aura recours désormais au recrutement proprement dit (1).

(1) Quelques indications sur les divers modes de recrutement vont montrer les raisons qui ont fait abhorrer la conscription.

Sous la Révolution on a recours successivement à deux modes de recrutement : l'engagement volontaire et la réquisition. La réquisition est une levée de tous les citoyens en état de porter les armes ; elle n'a d'autres limites que les besoins de la guerre, mais c'est une mesure exceptionnelle.

La conscription, établie en l'an VI et appliquée jusqu'à la fin de l'Empire, consiste à appeler, chaque année, les jeunes gens inscrits sur les listes de recensement comme ayant atteint un âge déterminé. Le gouvernement puise dans ces listes d'après ses besoins, en appelant d'abord la plus jeune classe et en commençant, dans cette classe, par les plus jeunes conscrits. Tous les jeunes gens recensés ne sont pas appelés, mais, du fait de leur inscription sur les listes de recensement, ils sont susceptibles de l'être, quel que soit leur numéro de tirage au sort et, bien souvent, quel que soit leur âge. C'est le fait de demeurer dans cette sujétion perpétuelle qui a rendu la conscription odieuse.

Avec le recrutement proprement dit, à partir de 1818, la situation est tout autre. Aussitôt après le tirage au sort, les obligations de chacun sont nettement définies pour l'avenir ; les uns sont appelés pour sept ans, par exemple, les autres sont laissés dans leurs foyers, mais, pendant le même laps de temps, peuvent être appelés à l'acti-



La loi du 10 mars 1818, œuvre du maréchal Gouvion Saint-Cyr, prévoit dans son article premier que « l'armée se recrute, en cas d'insuffisance des engagements volontaires par des appels ». Cette loi s'applique sans soulever les mêmes protestations que la conscription, car le poids du service militaire, bien qu'arbitrairement réparti par le sort, est assez réduit. La charge du service militaire, aggravée par de nombreuses dispenses pour charges de famille et dans l'intérêt de certaines carrières, n'en est pas moins rejetée sur les mauvais numéros et sur les pauvres qui ne peuvent se faire remplacer. Avant même le vote de la loi, Louis XVIII congédie la plus grande partie des troupes de Napoléon et, par mesure de défiance à l'égard de celles qu'il conserve, il rétablit les mousquetaires rouges, enrôle des régiments suisses et crée une garde royale.

La loi du 9 juin 1824 laisse non seulement subsister l'inégalité de la charge du service militaire mais elle l'augmente en portant la durée du séjour sous les drapeaux de 6 à 8 ans. En 1830, les troupes mercenaires sont supprimées définitivement.

La loi du 21 mars 1832 réduit la durée du service à sept ans mais consacre le régime des inégalités. Au lieu des deux catégories de 1818, appelés et non appelés, en 1832, il y en a trois : les appelés mis en activité, les appelés laissés dans leurs foyers et les non appelés. Le remplacement est maintenu.

En 1848, la nouvelle République, menacée d'une coalition européenne, court les plus grands risques avec ses ré-

tivité par une ordonnance, d'autres enfin ne sont pas appelés et échappent à toute obligation militaire. L'exemple que nous donnons est emprunté à la loi de recrutement de 1832 ; il montre qu'aucune surprise dans l'avenir ne pouvait atteindre le jeune homme qui avait tiré un « bon numéro ».

servistes inexercés. C'est cependant à l'institution du remplacement bien plus qu'au système défectueux des réserves, que s'adressent la plupart des critiques.

Avec la loi du 26 avril 1855, le remplacement est supprimé, en apparence du moins. Tout homme effectivement appelé par le sort a le droit de se faire exonérer, moyennant une somme versée à la caisse dite de dotation de l'armée qui sert à payer des primes de rengagement dans le but de remplir les vides créés par les exonérations. Malgré cette mesure, les effectifs restent incomplets et il faut recourir au remplacement administratif ; l'Etat s'érige en compagnie de remplacement sans toutefois réussir à se passer de l'intermédiaire des anciennes compagnies privées. L'armée n'est plus peuplée bientôt que de vieux rengagés et de remplaçants : c'est une véritable armée de métier.

La loi du 1<sup>er</sup> février 1868 (loi Niel) est dictée par les événements de 1866 qui démontrent à l'empire son impuissance vis-à-vis de la Prusse. Quelques esprits éclairés se demandent si l'armée, avec ses effectifs restreints, sans réserves, isolée de la nation dont la grande majorité des citoyens n'a aucune instruction militaire, est un instrument de défense suffisant. La loi rétablit le remplacement direct. La durée du service est fixée à cinq ans dans l'armée active, à quatre ans dans la réserve. Le contingent est divisé en deux parties ; la première reste cinq ans sous les drapeaux, la seconde cinq mois. En outre, les hommes exonérés sont versés dans une garde nationale mobile qui, en cas de guerre, peut être appelée à l'activité. Ainsi, le remplacement ne dispense plus du service militaire que pour le temps de paix. C'est un premier pas vers le service obligatoire.

L'armée que s'est donnée la France de l'an VI à la fin du second Empire a eu un caractère évidemment national,

mais elle était constituée dans des conditions d'inégalité telles que la solution du problème de la nation armée était manquée : le principe des exemptions définitives et des dispenses conditionnelles, la faculté du remplacement et des substitutions de numéro, en un mot l'inégalité des charges et le maintien dans les cadres d'une phalange de vieux soldats voués par la misère ou l'intérêt au métier des armes, faisaient de cette armée une véritable armée de métier. Montalembert pouvait dire très justement, après le vote de la loi de 1855 : « On aura une armée nationale encore sans doute, mais toute disposée à être l'instrument docile et muet de la force ».

Cette armée, en effet, n'a jamais plongé le pays dans l'anarchie militaire, elle n'a pas cessé d'être vaillante, fidèle à ses chefs, mais elle a été une force inconsciente, instrument passif de chefs peu scrupuleux dont la mémoire est ternie par deux dates tristement célèbres : le dix-huit brumaire et le deux décembre.

*b) — Les lois de 1872 et de 1889.*

Au lendemain de nos défaites, les voix les plus éloquentes s'élèvent en faveur de la nation armée. On avait compris, suivant l'expression du général Trochu, « que l'unique instrument de guerre était une armée qui était une nation tout entière ». En revanche, M. Thiers, avec l'autorité de ses immenses services, refusa de s'associer à un abaissement de durée du service actif qui seul permettait l'incorporation de tous les citoyens valides.

L'assemblée nationale était encore trop attachée aux traditions du précédent régime, pour se soustraire complètement à l'influence des représentants de l'organisme militaire vaincu. Si quelques-uns de ses membres préconisaient déjà le service de deux ans, les généraux, in-

fluencés par le souvenir des armées d'Afrique et de Crimée et par des préoccupations de police intérieure, songeaient à rétablir la durée de sept ans.

Partagée entre ces idées contraires, l'Assemblée de 1872 adopta un moyen terme de cinq ans qui devait fausser l'esprit du système de la nation armée, car il est financièrement impossible d'entretenir sous les drapeaux, pendant cinq ans, tous les citoyens valides de la nation.

On posa le principe du service obligatoire et personnel et celui de la gratuité des rengagements (1), on prit au régime de la nation armée l'organisation des réserves mais, en fait, par l'incorporation de cinq contingents on constitua une véritable armée professionnelle de premier choc.

Les principes que nous venons de résumer sont nettement présentés par le rapporteur de la loi de 1872, le marquis de Chasseloup-Laubat. Voyons les faits.

Le contingent est divisé par le sort en deux portions, dont la seconde doit rester sous les drapeaux pendant un an seulement. En outre, d'assez nombreuses dispenses sont accordées, les unes légitimées par des situations spéciales, les autres motivées par des nécessités sociales.

Ainsi, par des dispenses, la loi transige avec le principe du service obligatoire posé dans son préambule ; elle lui donne une autre atteinte par l'institution du volontariat d'un an qui n'est qu'un remplacement déguisé. Toutefois, par suite de l'appel aux armes de toute la par-

(1) L'application de ce principe aboutit à une crise dans le recrutement des sous-officiers. Aussi une loi de 1878 établit-elle des primes de rengagement sous le nom de 1<sup>re</sup> mise d'entretien et d'indemnité de rengagement. Le mot « prime » ne sera nettement articulé qu'en 1889.

tie valide de la population, l'armée prend un caractère éminemment national ; on tend vers le système de la nation armée.

Dans l'opinion bientôt, puis au Parlement, on pense à la substitution de l'égalité vraie à l'égalité théorique. Dès 1880, M. Laisant rapporte une proposition de loi tendant à réduire le service actif à trois ans ; le gouvernement s'y oppose, mais peu après il dépose un projet dans le même sens et les débats se prolongent, en présence des différences d'opinion très tranchées entre les deux Chambres (1).

Plusieurs orateurs interviennent à la Chambre des députés pour combattre ou défendre le système de la nation armée.

M. Gaudin de Villaine soutient, le 6 juin 1887, que, dans une démocratie, la nation armée est une utopie militaire, et qu'il faut une armée de métier. Le 9 juin, M. de la Ferronnays affirme ne pas comprendre que l'épithète « démocratique » soit appliquée à l'armée. Enfin, à la séance du 11 juin, le comte de Mun s'exprime ainsi : « Plus la nation est démocratique, plus, dans ma conviction, si elle veut cependant conserver une armée « digne de ce nom, une armée capable de soutenir son « honneur et de garantir sa sécurité, plus les institutions « militaires doivent tendre à réagir contre les influences « sociales ».

D'autres voix éloquentes font entendre une opinion contraire. M. Hanotaux, à la séance du 6 juin, oppose avec éloges le type de la nation armée à celui des anciennes armées permanentes. Le 9 juin, M. Laisant, après

(1) Leur désaccord sur un point principal, celui des dispenses conférées en vue de l'enseignement ou du service des cultes, alla même jusqu'à compromettre un moment le vote de la loi.



avoir rappelé ces paroles de Michelet, faisant allusion à l'époque révolutionnaire : « A cette époque, l'armée fut la nation, la nation fut l'armée, c'est-à-dire la patrie elle-même, combattant, mourant pour les lois », ajoute, aux applaudissements de la Chambre : « C'est cette armée, messieurs, que nous vous convions à créer avec nous ».

Avec la loi de 1889, les dispenses ne sont plus complètes mais partielles ; elles n'exonèrent leurs titulaires que des deux tiers de leur service actif. La loi accorde à l'esprit public la réduction du service actif qu'il demande et compense cette perte des forces actives en portant de 20 à 25 ans la durée totale de l'assujettissement au service dans l'armée active et les réserves et en cherchant dans les engagements volontaires de quatre et cinq ans un palliatif aux inconvénients de la durée réduite du service ; les deux tiers de l'effectif total des sous-officiers peuvent être rengagés et on assure à ces militaires des avantages pécuniaires et un droit à l'emploi civil. En supprimant, d'autre part, le volontariat d'un an, la loi fait disparaître une atteinte à l'esprit d'égalité. Enfin, comme contrepoids à ce qu'elle conserve d'inégalité, elle frappe d'une taxe militaire le jeune homme qui est exonéré partiellement du paiement en nature de sa dette de service personnel.

On ne peut refuser à la loi de 1889 le mérite d'un réel progrès.

### § 3. — La Loi de 1905.

La loi sur le recrutement de l'armée qui devait être promulguée le 21 mars 1905 donna lieu à de longs travaux préparatoires, mais son élaboration ne témoigne d'aucun désaccord aigu entre les deux Chambres ni entre elles et le Gouvernement.

C'est à une majorité écrasante que le Sénat écarta les deux contre-projets Tréveneuc et Montfort et vota les deux premiers articles qui contenaient non seulement le principe de la personnalité de la dette militaire, mais l'égalité de sa répartition entre tous.

M. de Tréveneuc préconisait un système qui, laissant notre force défensive intacte, réduisait à une durée acceptable pour tous le temps de séjour sous les drapeaux. L'auteur pourvoyait au service de cinq ans au moyen d'engagements et de rengagements ; les recrues n'étaient appelées que pour un an, mais pouvaient être maintenues plus longtemps sous les drapeaux, par voie de tirage au sort, si le nombre des engagés et des rengagés était insuffisant. Outre que ce contre-projet conservait tout le vice d'inégalité que la loi cherchait à faire disparaître, il appelait dans les rangs de l'armée un nombre par trop considérable de volontaires, 80.000 par an, pensait-on : d'où le rapporteur au Sénat, M. Rolland, concluait que l'armée ainsi formée n'aurait non seulement rien de la « nation armée », mais serait la plus prétorienne des armées de métier.

La même réponse était faite à M. de Montfort qui, lui, acceptait le service de deux ans, mais à la condition qu'on ne libérât les hommes qu'au fur et à mesure de leur remplacement par des engagés (1).

A la Chambre, le rapporteur, M. Berteaux, affirme que la loi de 1889 n'a pas donné la solution complète du problème de la nation armée et, pour montrer les avantages du système, il se plaît à reproduire un parallèle em-

(1) Proposition de loi de M. de Tréveneuc le 18 février 1902 (Doc. parl., n° 64 ; *J. O.*, p. 407). — Proposition de loi de M. de Montfort, le 3 mars 1902 (Doc. parl., n° 102 ; *J. O.*, p. 149). — Rapport supplémentaire de M. Rolland, le 12 juin 1902 (Doc. parl., n° 267 *J. O.*, p. 427).

prunté à M. Laisant, rapporteur d'une proposition de loi discutée sans succès à la Chambre en 1880 :

### AUTREFOIS

On choisit parmi les plus pauvres, par la voie du sort, le nombre de soldats nécessaires à la défense de la patrie.

On ne compte pour se défendre que sur l'armée active.

La nation se fait défendre.

Le soldat est un personnage à part dans la société.

Eloigné pendant de longues années de la vie civile, il deviendra un soldat d'autant meilleur qu'il aura plus oublié sa famille, son atelier, son lieu d'origine ; moins il est citoyen, plus il est militaire.

Quand, libéré, il rentrera dans la vie commune, ce sera

### AUJOURD'HUI

On déclare que le nombre des défenseurs ne sera jamais trop grand ; on appelle tous les citoyens valides à devenir soldats.

On compte surtout sur la réserve.

Elle se défend elle-même.

Tout citoyen valide est soldat.

Il passe sous les drapeaux le temps nécessaire pour acquérir les connaissances et les habitudes sans lesquelles il ne pourrait être d'aucun secours pour la défense du pays. A aucun moment il n'est utile qu'il perde le souvenir de ses intérêts et de ses affections ; plus il saura élargir ces sentiments plus il deviendra bon soldat, capable de défendre son pays, parce que c'est défendre du même coup sa propre famille. Jamais il ne doit cesser d'être citoyen.

Son temps d'activité terminé, il passe dans la réserve,

encore un être à part, un ancien militaire ayant des idées de caste qui ne seront pas partagées autour de lui.

reprend sa place dans sa famille, exerce ses droits de citoyen. Il reste néanmoins à la disposition de la nation, soit pour des manœuvres, soit pour la mobilisation générale.

Sa vie militaire est achevée, il a payé sa dette, on ne le rappellera plus.

Jusqu'à l'âge fixé par la loi, il doit se dire qu'il est soldat.

Les principes directeurs du régime militaire actuel, tel que l'a conçu le législateur de 1905, sont les suivants :

- 1° Consécration du système de la nation armée ;
- 2° Egalité absolue devant la loi de recrutement ;
- 3° Réduction maxima de la durée du service dans l'armée active,

Ces trois principes sont intimement liés et inséparables ; nous allons en voir les raisons.

1° *Consécration du système de la nation armée.* — Le devoir de défense d'un pays peut se remplir de deux façons différentes, en utilisant l'un des deux systèmes suivants : l'armée de métier ou la nation armée. Nous connaissons l'armée de métier. La nation armée peut avoir un caractère plus ou moins prédominant et se modeler sur l'un des types ci-après :

a) L'armée, « force permanente » c'est-à-dire puissamment organisée dès le temps de paix, non pas pour satisfaire une sorte d'idéal militaire, mais en considération de notre situation dans le monde et pour appuyer notre politique extérieure.

b) L'armée « école », c'est-à-dire une armée d'instruction où, dans un délai très court, on a pour principal objectif de former les futurs réservistes ; c'est une armée « couloir » où ne font que passer les recrues.

c) L'armée de milices qui épargne aux citoyens l'incorporation du temps de paix. La nation armée repose seulement sur la possibilité d'une levée, en cas de danger, de tous les hommes valides exercés chez eux, mais jamais astreints, en temps de paix, à la vie de caserne.

Les auteurs de la loi de 1905 ont voulu que l'armée soit toujours cette force permanente organisée en 1872 et indispensable à la sécurité du pays ; c'est sur cette base que le rapporteur à la Chambre demandait la constitution de la nation armée. Chez quelques-uns, prédominait l'idée que l'armée doit être une école ; cette thèse avait les préférences du rapporteur au Sénat. Quant à l'institution d'une armée de miliciens, demandée par les socialistes de la Chambre et repoussée par 506 voix contre 56, elle était condamnée d'avance du fait que la majorité du Parlement avait exprimé la volonté de constituer la nation armée sur le type « force permanente ».

2<sup>o</sup> *Egalité absolue devant la loi de recrutement.* — La nation armée, c'est l'appel de tous les citoyens valides sous les drapeaux. La prestation pèse lourdement sur les populations ; elle n'est acceptable que si la charge est partagée indistinctement et également entre tous les citoyens. La suppression des dispenses, il est vrai, comporte des rigueurs, elle lèse des intérêts qu'il est désirable de ménager ; elle trouve heureusement sa contrepartie dans une série de mesures bienveillantes prises par le législateur de 1905 : les indemnités en faveur des soutiens de famille, les sursis d'incorporation et enfin les devancements d'appel sous forme d'engagements spéciaux.

3<sup>o</sup> *Réduction maxima de la durée du service actif.* — L'appel de tous les citoyens valides pour une même durée de service actif n'est possible qu'à la condition de réduire le temps passé sous les drapeaux. Tant que cette



réduction n'avait pas été jugée réalisable, il avait fallu admettre des dérogations à l'égalité par le moyen de dispenses et la division du contingent en deux portions. Le rapporteur à la Chambre, en 1889, le constatait déjà : « Si, disait-il, on avait voulu en 1872 appliquer l'égalité « du service, on aurait eu sous les drapeaux cinq classes « de 200.000 hommes soit un million d'hommes et les « finances du pays n'auraient pu y suffire. En 1889 on « aurait, avec le service de trois ans, un total de 600.000 « hommes ce qui est une charge encore trop lourde (1). »

En 1905, la réduction de la durée du service actif à deux ans était donc une nécessité commandée par deux ordres de considérations : l'égalité absolue du service et la fixation des effectifs à entretenir en temps de paix.

La France a dû, par la loi du 7 août 1913, s'imposer l'entretien d'une armée plus nombreuse que par le passé. Cette détermination, modifiant le second terme de la proposition précédente, avait pour conséquence l'adoption du service de trois ans. Ainsi, la loi récente n'a modifié aucun des principes posés en 1905 ; la durée du service actif, qu'elle a cependant augmentée, est réduite au minimum permis par les circonstances ; cette durée, enfin, reste en rapport étroit avec l'égalité absolue devant la loi de recrutement et avec le maintien du système de la nation armée.

#### § 4. — Les caractères de l'armée actuelle.

Le service obligatoire et personnel, égal pour tous, à court terme, en un mot le système de la nation armée,

(1) Si on avait ajouté à ce chiffre le nombre des officiers et des sous-officiers rengagés, on serait arrivé à un total dépassant 650.000 hommes. Or, on considérerait alors comme indispensable mais suffisant l'entretien d'une armée de 550.000 hommes.

donne à l'armée un double caractère que n'ont jamais possédé les armées de métier : elle est citoyenne et impersonnelle.

L'armée est citoyenne parce qu'elle ne constitue pas un groupe isolé de la société et qu'elle ne peut songer ainsi à une trop grande indépendance. L'armée reste sans doute une organisation à part, par la force des choses, mais il y a de nombreux points de contact entre elle et la nation.

Chaque soldat fait un abandon momentané de sa liberté dans l'intérêt général et pour la patrie. Cette liberté, qu'il sacrifie, il en connaît tout le prix et il ne consentira jamais à l'aliéner irrévocablement. Accomplissant une fonction sociale, il n'en ignore point les obligations, il sait que le pouvoir civil, auquel participent les siens, auquel il participera lui-même, bientôt, est au dessus de tout.

Les armées citoyennes sont donc une garantie pour la liberté des peuples. Etant peuple, elles ont le même esprit que le peuple. « J'établis par axiome, disait « Dubois-Crancé, qu'en France tout citoyen doit être « soldat et tout soldat citoyen, ou nous n'aurons jamais « de constitution (1) ».

L'armée est impersonnelle lorsqu'elle est au service de la nation et non au service d'un chef.

Les armées de métier ont tout pour devenir personnelles : le service à long terme les attache au fanion, à la fortune de leur général ; elles voient en lui un personnage qui incarne leurs qualités et leurs défauts, dont elles deviennent la chose par sentiment ou par intérêt ; que cet homme les gagne par la popularité ou les

(1) Discours de Dubois-Crancé à l'Assemblée Nationale, séance du 15 décembre 1789 (Arch. parl., 1<sup>re</sup> série, X, p. 612).

tienne par l'absolutisme et la liberté est menacée (1).

Le soldat de la nation armée, au contraire, n'a ni temps à consacrer au service exclusif d'un chef, ni intérêt à seconder ses propres desseins. Le service actif est un stage pendant lequel le jeune soldat est exercé à défendre sa patrie ; il accomplit une fonction sociale dont la durée est courte, la vie civile l'attend. Il n'aura jamais, non plus, l'esprit d'aventure du soldat de métier car, si son éducation militaire l'a rendu discipliné et confiant dans ses chefs, une plus longue éducation civique, le contact des siens, le souci de ses devoirs et de son intérêt ne lui font jamais oublier le respect dû à l'autorité qui commande et domine, au pouvoir civil, en un mot.

#### § 5. — Conclusion.

L'évolution vers le système de la nation armée ne s'est pas faite sans quelques reculs. Si, d'une part, il y a eu développement du service personnel vers l'égalité absolue, d'autre part on est revenu partiellement au système de l'armée de métier. Les motifs de cette rétrogradation sont de deux sortes :

1° L'extension coloniale de la France.

2° Les nécessités de l'encadrement des troupes métropolitaines.

1° Au moment où l'on semblait n'avoir qu'un pas à faire pour arriver à la véritable solution du problème de la nation armée, la France quitta son attitude de recueil-

(1) Cf. Montesquieu. *Grand. et Décad.*, ch. ix. « Les soldats commencèrent donc à ne reconnaître que leur général, à fonder sur lui toutes leurs espérances, et à voir de plus loin la ville. Ce ne furent plus les soldats de la République, mais de Sylla, de Marius, de Pompée, de César. » — Chénier a mis en vers cette pensée (Tibère, acte IV, sc. 3) : « Les soldats de Tibère et non de la Patrie ».

lement et chercha dans l'expansion coloniale, non seulement des débouchés pour son commerce et son industrie mais aussi l'oubli de ses défaites; le territoire continental avait été mutilé, réduit, on voulut cependant que le patrimoine de la France n'en fut pas diminué et les regards se portèrent vers des territoires lointains.

Il fallait, pour cette politique, une armée d'expédition et de conquête que la nation armée n'était pas apte à fournir. On créa une petite armée de métier, l'armée coloniale. Et il y eut dès lors deux services, le service métropolitain assuré par la nation armée, le service colonial, tâche rude et qui n'intéresse pas directement la patrie, confiée à des volontaires, à des soldats de métier (1).

2° Plus le service est réduit, plus on cherche en dehors du contingent annuel les éléments indispensables à la constitution des cadres. Cette tendance se manifeste déjà en 1889 : le nombre des sous-officiers rengagés peut atteindre les deux tiers de l'effectif total des sous-officiers et l'on prévoit la possibilité de rengager quelques caporaux et simples soldats. Avec la loi de 1903, les trois quarts de l'effectif des sous-officiers sont fournis par des rengagés; le nombre des caporaux et brigadiers rengagés est fixé, suivant les armes, à la moitié ou au quart de l'effectif total; enfin, on favorise le rengagement des simples soldats (2).

(1) La loi du 30 juillet 1893, portant organisation de l'armée coloniale, pose le principe suivant : le service militaire obligatoire ne s'étend pas au service dans les colonies. On lit dans son article premier : « L'armée coloniale, en ce qui concerne l'élément français, se recrute exclusivement par des volontaires... En cas d'expédition, s'il y a insuffisance des engagés et rengagés volontaires, il sera fait appel à la légion étrangère ». Ce principe a été consacré par la loi du 7 juillet 1900, art. 14, et par la loi du 21 mars 1903, art. 37.

(2) La loi du 7 août 1913 n'a modifié en rien ces dispositions : elle

Ainsi, à mesure qu'a été abrégée la durée du service actif en tant qu'obligation civique égale pour tous, on est revenu de plus en plus à l'enrôlement de professionnels liés au service pour un temps plus long que le temps légal ; et il a fallu, pour obtenir ce résultat, recourir aux avantages les plus tentants : haute paye, primes, pensions, emplois réservés.

On pourrait être tenté de voir dans le recrutement à prix d'argent des cadres de l'armée métropolitaine un acheminement vers l'armée de métier. Il n'en est rien. Avec la loi de 1889, l'armée française, encadrée par 40.000 hommes de troupe rengagés, était considérée à juste titre comme une armée vraiment nationale. Depuis 1903, le noyau permanent qui assure la cohésion des troupes et la solidité de certaines armes est d'environ 60.000 sous-officiers caporaux et soldats. Cette différence en plus de 20.000 hommes n'est pas de nature à justifier la moindre appréhension.

La législation actuelle, d'ailleurs, n'est nullement inspirée du désir de peupler l'armée de vieux soldats. La preuve en est dans les deux mesures suivantes :

*a)* On réserve aux hommes du contingent un certain nombre de places de sous-officiers et de caporaux en fixant le nombre maximum des rengagés qui peuvent rester sous les drapeaux (1).

*b)* Les rengagements ne sont pas renouvelables indéfiniment. En principe, on ne conserve pas les sous-officiers plus de quinze ans, les caporaux et les soldats plus de cinq ans (2).

Ainsi, dans son ensemble, l'armée française a une  
a, au contraire, étendu les avantages réservés aux militaires rengagés (art. 33 et 37).

(1) L. 21 mars 1903, art. 59, modif. par L. 23 déc. 1912, art. 4.

(2) L. 21 mars 1903, art. 54, modif. par L. 7 août 1913, art. 28.



physionomie bien différente de l'armée de métier. Devenue un instrument de guerre qui est une nation tout entière, chargée d'assurer la défense et la sécurité du sol national, on ne peut concevoir qu'elle s'écarte jamais de la noble mission qui lui est confiée. Armée nombreuse et puissante, elle reste un « pouvoir terrible par le fait » (1), mais, nationale et citoyenne, sa constitution et son esprit en font, semble-t-il, une force docile et muette aux ordres du pouvoir civil.

(1) Benj. Constant. *Cours de polit. constit.*, I, p 106.

## CHAPITRE III

### LES CORPS D'ELITE

Il est une institution, connue sous le nom générique de « Corps d'Elite », commune à la plupart des armées. Les troupes de l'antiquité avaient leurs corps d'élite : le bataillon sacré des Thébains formé par Pélopidas, les immortels des rois de Perse, les hétaires de l'armée macédonienne, la garde personnelle des généraux carthaginois, enfin les cohortes prétoriennes des consuls et des empereurs romains.

Les rois de France eurent toujours une garde attachée à leur personne. Cette garde royale vit sa composition plusieurs fois modifiée. Au <sup>xv</sup><sup>e</sup> siècle, deux de ses compagnies formèrent la garde écossaise qui fut licenciée en 1791, rétablie en 1814, puis supprimée définitivement en 1815. Au <sup>xvi</sup><sup>e</sup> siècle, Charles IX créa les gardes-françaises qui devaient plus tard former les cadres de la jeune armée de la Révolution. Aux <sup>xvii</sup><sup>e</sup> et <sup>xviii</sup><sup>e</sup> siècles, la garde royale se divisa en garde du dedans (gardes du corps : garde écossaise, cent-gardes suisses, gardes de la porte et gardes de la prévôté de l'hôtel du roi), et en garde du dehors (cheval-légers, mousquetaires, gardes françaises et gardes suisses). En 1791, Louis XVI fut pourvu d'une garde constitutionnelle destinée à remplacer les gardes-françaises ; le roi la conserva jusqu'au 30 mai 1792.

Toutes ces troupes disparurent pendant la Révolution, mais l'institution elle-même n'était pas définitivement abolie. Une loi du 11 septembre 1792 créa les Gardes du Corps législatif ou grenadiers-gendarmes près la représentation nationale ; ce corps comprenait deux bataillons. Peu après, un ministre girondin, Roland, proposait la création d'une garde départementale, force armée recrutée en province et dont l'origine, insinuait Roland, devait donner des garanties au gouvernement en cas d'émeutes populaires ; cette garde ne fut pas acceptée par l'Assemblée. En revanche, sur la proposition du Comité de Salut public, elle créa une garde de la Convention qui, en l'an III, devint la garde du Directoire. Cette garde fut réorganisée par le Premier Consul et prit le nom de garde consulaire ; elle comptait près de 7.000 hommes. L'Empire la transforma en garde impériale comprenant des troupes de toutes armes dont l'effectif s'accrut progressivement ; de 10.000 hommes, à l'origine, en 1804, cet effectif s'élevait à plus de 100.000 hommes en 1814, quand la garde fut licenciée par Louis XVIII.

À la première Restauration, quelques-uns des corps d'élite de l'ancien régime furent rétablis. Aux Cent Jours, la garde impériale fut à son tour reformée, puis supprimée à la seconde Restauration et remplacée par une garde royale. En 1848, l'Assemblée nationale créa une gendarmerie d'élite pour sa garde particulière. Quant à la garde impériale, elle reparut en 1854, réorganisée par Napoléon III ; elle devait être supprimée après la guerre de 1870.

La troisième République a créé une garde républicaine, corps de gendarmerie affecté spécialement à la ville de Paris. En réalité, elle n'a fait que donner un nom nouveau à une fraction des troupes de la gendarmerie qui s'est appelée successivement garde de Paris, à sa création

en 1802, gendarmerie impériale de Paris en 1813, garde royale de Paris en 1814, gendarmerie royale de Paris en 1816, garde municipale en 1830, garde républicaine parisienne en 1848, garde de Paris en 1852.

Quel a été, en France, le rôle des corps d'élite ? Suivant les époques, suivant leur organisation et leur effectif, ce rôle a été compris de deux façons ; les uns étaient spécialement chargés de veiller sur la personne du souverain ou sur un corps d'hommes publics, les autres étaient une réserve de troupes solides destinée à frapper un grand coup au moment décisif d'une bataille. Certaines gardes ont eu pour mission de remplir ce double rôle, tel le régiment des gardes-françaises qui devait assurer la garde de la famille royale et, en cas de guerre, faire le service de troupes d'infanterie d'élite.

Si l'on jette maintenant un coup d'œil sur l'histoire, on est surpris de la diversité de conduite des diverses gardes. En 1789, les gardes-françaises se mettent à la tête de toutes les émeutes au lieu de les réprimer, ils participent à la prise de la Bastille. La garde du Directoire, elle, se contente d'ignorer le Coup d'Etat du 18 brumaire qui s'accomplit sans la plus légère intervention de sa part. En revanche, la garde de la Convention se conduit brillamment au 13 vendémiaire ; elle était, il est vrai, dirigée par Bonaparte. Aux journées de juillet, la garde royale est la seule des troupes qui ne fait pas défection, mais elle se borne à battre en retraite sur Saint-Cloud, où réside le roi.

En présence de la façon dont les gardes ont rempli leur rôle, on peut tout au plus se permettre une double constatation sur l'esprit de ces corps d'élite :

1° Si leur conduite politique est irrégulière, leur conduite militaire est toujours brillante (anciens gardes-françaises dans les guerres de la Révolution, garde consu-

laire à Marengo, garde impériale dans les guerres de l'Empire) ;

2<sup>o</sup> Leur conduite générale dépend uniquement de la valeur du chef qui est à leur tête ou qui les emploie. Ni Louis XVI, ni les Directeurs, sauf Carnot peut-être, ni Charles X n'étaient des chefs militaires. Les généraux de la Révolution, le Premier Consul puis l'Empereur, sont les hommes qui conviennent à de telles troupes ; elles ont les qualités et les défauts de l'armée de métier.

S'il est difficile de juger en complète connaissance de cause l'attitude politique variable des diverses gardes dont nous avons parcouru l'histoire, on peut du moins se demander si la création de corps d'élite offre plus d'avantages que d'inconvénients.

D'abord, au point de vue militaire, nous ne nierons point la valeur d'une garde pour cette raison qu'elle est composée de troupes choisies et que l'esprit de corps est soigneusement entretenu chez elle. Quelle qu'excellente que soit une armée, tout le monde n'y fera pas ce que fit à Fontenoy la maison du roi, ce que fit à Marengo la garde consulaire, ce que fit partout la garde impériale. C'est chose entendue, mais la constitution d'une réserve d'élite n'est pas sans inconvénients graves. Le principe de formation d'une garde est le choix, et ce choix, portant sur des hommes de tout âge, appauvrit l'armée et ses réserves en lui prenant non seulement ses meilleurs sujets, mais aussi ses hommes les plus robustes. Enfin, les corps d'élite, honorés et comblés de faveurs par ceux qui les emploient, excitent trop facilement la jalousie des autres corps.

Au point de vue politique, la création des troupes d'élite est une inconséquence, surtout dans une république ; le gouvernement devrait compter sur leur chef et non sur elles-mêmes. Leur existence, d'ailleurs, n'est



plus d'accord avec les mœurs actuelles : c'est une institution antidémocratique, dangereuse pour les libertés publiques.

Presque toutes les armées de l'Europe ont une garde, une réserve d'élite, mais aussi presque tous les Etats d'Europe sont des monarchies : leur exemple ne saurait nous convaincre. Notre garde républicaine, malgré son nom, n'a aucun des caractères d'une garde proprement dite : c'est un simple corps de gendarmerie peu nombreux. Quant aux troupes qui assurent le service de garde à l'Elysée, au Palais-Bourbon et au Palais du Luxembourg, elles sont prises à tour de rôle dans les régiments d'infanterie de Paris.

En France, on a supprimé les corps d'élite : la suppression en était nécessaire. Ces corps, en effet, constituent le type le plus parfait de l'armée de métier, ils sont l'expression la plus pure de l'armée personnelle.

## CHAPITRE IV

### LA GARDE NATIONALE

#### § 1. — Qu'est-ce que la Garde Nationale ?

« On appelle Garde nationale, en France, cette portion de la force publique qui n'est composée que de citoyens armés momentanément pour assurer le maintien du bon ordre, l'exécution des lois et l'obéissance aux actes des autorités constituées » (1).

On doit ajouter : Lorsque la patrie est en danger, la garde nationale participe à la défense du territoire et sert de dernière réserve aux armées régulières du pays (2).

La garde nationale est une institution née des théories de la Révolution. Partant de ce juste principe que la loi est la volonté de tous, les législateurs de 1789 concluaient par un paradoxe : tous doivent contribuer à l'exécution des lois. Ces idées se rencontrent dans plusieurs dis-

(1) Merlin. *Répertoire*, V<sup>o</sup> Garde nationale.

(2) La définition est ainsi complétée conformément aux textes des lois et décrets principaux qui ont régi la Garde nationale : D. 29 sept. 1791 ; L. 22 mars 1831 ; L. 13 juin 1851 et 11 janvier 1852. Voir en outre les textes et ouvrages cités par M. Hauriou dans ses *Principes de droit public*, p. 374. On lira enfin avec intérêt un ouvrage dont nous avons résumé quelques développements : de Chamborant de Perissat, *L'armée de la Révolution, ses généraux et ses soldats*.

cours et textes de l'époque (1) ; elles se résument dans ces mots : l'exercice de la force publique appartient à tous.

Ainsi, la garde nationale, c'est la population elle-même sous les armes, c'est une levée en masse organisée, mais qui ne fait pas partie de l'armée ; elle ne forme point un corps militaire (2).

Il convient cependant, dans la partie de cette étude consacrée aux dangers du pouvoir militaire, de rappeler l'histoire de la garde nationale et les motifs de sa suppression.

D'abord, si la garde nationale n'est qu'une institution sans permanence, sans cohésion et sans discipline, elle a cependant une organisation et un armement qui font d'elle, par intermittences, un pouvoir de fait analogue au pouvoir militaire.

En second lieu, il est utile de montrer que la Garde nationale, à la différence de l'armée, a constitué en tout temps un véritable danger pour le pouvoir légal. Nous pourrons en conclure plus tard qu'on doit répudier sans hésiter toute organisation militaire qui tend à donner à l'armée quelques-uns des caractères de la Garde nationale.

## § 2. — La garde nationale devant l'histoire.

Dans les premiers jours de juillet 1789, la municipalité de Paris, préoccupée de la concentration des troupes

(1) Rapport de Rabaud-Saint-Etienne sur l'organisation de la force publique, présenté à l'Assemblée nationale le 21 novembre 1790, Arch. parl., 1<sup>re</sup> série, t. XX, p. 593. — D. 6-12 déc. 1790 concernant l'organisation de la force publique ; L. 15 juin 1791 sur les colonies, tit. VIII, art. 1 ; Constit. 1791, tit. IV, art. 3 ; Constit. 1793, art. 107.

(2) Cf. L. 6-12 déc. 1790, art. 8.

royales autour de la capitale, pousse activement la réorganisation de ses milices. Cette réorganisation, d'où allait sortir la Garde nationale, reçoit la sanction de l'Assemblée par décret du 13 juillet.

Le lendemain 14, ce sont ces milices, mêlées à la foule et aux gardes-françaises, qui s'emparent de la Bastille.

Ainsi, la Garde nationale naît d'une pensée de résistance au pouvoir légal et elle inaugure son existence en participant à une émeute. Elle restera fidèle à cette origine.

Le 4 octobre, la Garde nationale entraînée par le courant populaire veut suivre la foule à Versailles. La Fayette, commandant général, dans l'impossibilité de se faire obéir, confie ses craintes au maire de Paris, Bailly. La Commune se réunit immédiatement et rédige le singulier arrêté suivant : « *Vu les circonstances et le désir du peuple, et sur la représentation de M. le Commandant général qu'il est impossible de s'y refuser*, l'Assemblée autorise M. le commandant général et même lui ordonne de se transporter à Versailles. » Ainsi, ce n'est pas la garde nationale qui obéit à La Fayette, mais La Fayette qui est contraint de céder à la garde nationale.

A la fête de la Fédération (14 juillet 1790), la garde nationale prête serment à la Constitution mais moins d'un an après de nombreuses marques d'insubordination se manifestent dans ses rangs. La Fayette, après avoir réprimé l'émeute du 17 juillet 1791 avec les bataillons restés fidèles, donne sa démission de commandant général.

Le 20 juin 1792, la garde nationale favorise l'invasion des Tuileries ; le 10 août elle envahit elle-même le palais.

Le 2 juin 1793, la garde nationale cerne la Convention. Sous la menace des fusils, l'Assemblée vote un décret d'arrestation contre les Girondins et inaugure la Terreur.

Aux journées de thermidor (juillet 1794), la Convention décide une partie des gardes nationaux à se ranger à ses côtés ; elle ressaisit ainsi le pouvoir. C'est la première fois que la fraction modérée de la garde nationale l'emporte. Ceux qui la composent défendent la Convention, non par respect de la loi, mais parce que leur intérêt est de mettre fin à la Terreur.

Dans la journée du 13 vendémiaire (5 octobre 1795), la Convention doit lutter contre ses défenseurs d'hier. Une partie de la garde nationale marche sur les Tuileries. Bonaparte, chargé de défendre l'Assemblée, disperse rapidement les insurgés.

Le 18 brumaire (9 novembre 1799), Bonaparte s'empare du pouvoir ; sur son ordre, un bataillon de grenadiers entre dans la salle des Cinq-Cents et disperse la représentation nationale. Pas une compagnie de la garde nationale ne se lève pour résister.

Lorsque l'Empire tombe, la garde nationale prend avec empressement la cocarde blanche. Peu après, elle accepte avec enthousiasme le retour de l'empereur. Les mêmes variations d'attitude se produisent lors de la seconde Restauration. En 1824, Charles X est acclamé par la garde nationale, mais en 1828 il est obligé de la licencier. Cette mesure excite le mécontentement du peuple ; aussi, dès la publication des fatales ordonnances, c'est l'ancienne garde nationale qui donne le branle à l'insurrection.

Aux journées de juin 1848, l'émeute est vaincue grâce aux efforts des troupes régulières et de la garde nationale, mais dans les rangs des émeutiers il y a au moins 40,000 gardes nationaux (1).

Le Coup d'Etat du 2 décembre se fait sans opposition

(1) Ce chiffre est le chiffre officiel des fusils de l'Etat enlevés aux insurgés.



de la part de la garde nationale ; elle mêle même ses acclamations à celles des soldats et de la foule pour saluer le futur empereur.

Le 4 septembre 1870, le Corps législatif délibère sur la forme à donner au gouvernement lorsque la foule envahit le Palais-Bourbon et l'Hôtel de ville et proclame la République. Les bataillons de la garde nationale interviennent pour favoriser le mouvement ; il ne manque donc aucun des caractères habituels d'une révolution. Le 31 octobre, 1,500 gardes nationaux de Belleville retiennent pendant plus de douze heures le gouvernement prisonnier ; sans la discorde de quelques-uns de leurs chefs, c'en était fait du gouvernement de la Défense nationale. Le 22 janvier 1871, une insurrection éclate aux abords de l'Hôtel de Ville ; pas un bataillon ne se lève pour rétablir l'ordre. Enfin, on connaît la sinistre histoire de la Commune. La garde nationale en a été la cause principale (1) et la force matérielle. Elle y a joué un rôle tel, que, malgré tous les préjugés en sa faveur, malgré de nombreux dévouements individuels, elle a été presque unanimement condamnée.

### § 3. — Conclusion : plus de garde nationale.

Nous avons pu constater que la garde nationale a toujours favorisé les émeutes et n'a jamais lutté contre les coups d'Etat. En résumé, il y a une chose dont elle ne s'est jamais préoccupée, celle précisément qu'elle était chargée de défendre : la loi. Voyons si la condamnation de la garde nationale doit rester absolue et définitive.

(1) Le soulèvement d'une partie de la population parisienne contre le gouvernement légal de l'Assemblée de Versailles est dû principalement à la nouvelle du désarmement de la Garde nationale.

1° *Plus il y a de garde nationale et plus il faut d'armée.* — Certains s'imaginent que plus il y aura de garde nationale et moins il faudra payer d'armée. C'est le contraire qui est vrai ; car plus on donne de fusils au peuple, et plus il faut de forces à l'intérieur pour réprimer ses caprices et ses révoltes.

2° *La Garde nationale n'a aucune valeur militaire.* — C'est une force incapable d' « agir contre les ennemis du dehors ». Napoléon le pensait certainement lorsque, dans les délibérations du Conseil d'Etat, il disait, au sujet de la garde nationale : « Je n'ai nulle vue relative au dehors : je ne pense qu'à la sûreté, au repos, à la stabilité au dedans ». Jules Simon semble partager la même idée, dans son amendement à la loi militaire de 1868 : « Au lieu d'une armée imbue d'un esprit militaire, disait-il, nous voulons avoir une armée de citoyens qui soit invincible chez elle et hors d'état de porter la guerre au dehors » (1). Quelques années plus tard, l'Assemblée nationale jugeait avec sévérité le rôle des gardes nationaux dans la lutte autour de Paris. Ce jugement, tout en rendant hommage au courage individuel de beaucoup de gardes, et à la fermeté même de plusieurs bataillons, concluait énergiquement contre l'institution.

3° *Tous les corps organisés en armes doivent être soumis aux lois militaires.* — Le marquis de Chasseloup-Laubat, rapporteur de la loi de 1872 sur le recrutement de l'armée, présentait ainsi l'une des dispositions soumises au vote de l'Assemblée nationale : « L'article 6 veut que « tout corps organisé en armes soit soumis aux lois militaires, fasse partie de l'armée, relève des autorités

(1) Cet amendement, véritable contre-projet de loi relatif au recrutement de l'armée et de la garde nationale mobile, fut discuté avant l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi, dans la séance du 23 septembre 1867.

« militaires. En conséquence, la garde nationale est sup-  
« primée. — Pendant la dernière guerre, on a contesté  
« à des corps commissionnés par l'Etat le titre de belli-  
« gérants ; il importe de prévenir le retour d'une pareille  
« prétention. — Il faut qu'on sache que tout corps or-  
« ganisé en armes par l'Etat relève soit du ministre de la  
« Guerre, soit du ministre de la Marine, selon sa desti-  
« nation. Ce principe est, au surplus, le corollaire né-  
« cessaire de l'organisation nouvelle qui nous semble  
« devoir être celle des forces militaires de la France, et  
« de l'obligation que la loi impose à tous les citoyens ».

Il est évident qu'avec la nouvelle organisation, la garde nationale disparaissait « par la force même des choses ». Tous les hommes de 20 à 40 ans devant concourir au service de l'armée et des réserves, il restait bien peu d'éléments pour la formation de la garde nationale. Depuis 1872, la durée du service fixée alors à vingt ans a été portée à vingt-cinq ans par la loi de 1889, puis à vingt-huit ans par la loi du 7 août 1913 ; il reste donc de moins en moins d'éléments à verser dans une garde nationale.

Cependant, le Gouvernement a adressé à ses préfets, en août 1913, une circulaire les invitant à étudier les moyens de constituer, dès le temps de paix, des groupements d'hommes encore valides, dégagés de leurs obligations militaires, pouvant rendre des services au point de vue de la défense nationale en cas de mobilisation. Ces formations porteraient le nom de « gardes communales » et seraient placées sous l'autorité des préfets chargés de les inspecter en temps de paix, ainsi que d'assurer leur fonctionnement en temps de guerre. Les gardes communales auraient pour mission de contribuer au maintien de l'ordre dans les agglomérations importantes, mais, n aucun cas, ils n'auraient à prendre part à des opéra-

tions de guerre ; ils n'auraient pas la qualité de belligérants.

Sans vouloir porter un jugement sur une institution qui n'est qu'à l'état de projet, on peut cependant regretter une tentative d'atteinte au principe posé par la loi du 27 juillet 1872, maintenu en 1889 et consacré par la loi du 24 mars 1903, article 8.

4° *La Garde nationale est l'armée de la révolution.* — Enfin, l'histoire nous a permis de constater d'une manière certaine, que les citoyens armés ont plus contribué à troubler l'ordre qu'à le maintenir, plus concouru à violer les lois qu'à les défendre, plus participé à renverser les autorités constituées et les gouvernements établis qu'à les faire respecter. La garde nationale, c'est le fusil au service des entraînements du peuple, c'est l'armée de l'émeute, l'armée de la révolution.

## CHAPITRE V

### LE RECRUTEMENT RÉGIONAL

Le recrutement régional rapproche l'armée de l'ancienne garde nationale. C'est à ce titre que nous allons en parler.

La loi du 24 juillet 1873 a divisé le territoire continental de la France en dix-huit régions et a, en même temps, groupé les corps de troupe de manière à constituer dix-huit corps d'armée correspondant aux dix-huit régions (1).

Chaque région est subdivisée en huit subdivisions de région ; chaque corps d'armée comprend normalement deux divisions d'infanterie, soit huit régiments (2). Il y a donc, en principe, un régiment d'infanterie par subdivision.

Voyons maintenant comment, à l'incorporation d'une classe, il est possible de répartir les recrues du contingent.

Les jeunes soldats peuvent être affectés :

1<sup>o</sup> Soit à des régiments stationnés dans une région de

(1) La loi du 5 décembre 1897 a créé la 20<sup>e</sup> région de corps d'armée, le n<sup>o</sup> 19 appartenant déjà à l'Algérie. La loi du 22 décembre 1913 a créé la 21<sup>e</sup> région.

(2) Pour l'instant, nous faisons abstraction des autres armes qui, par leurs effectifs, présentent moins d'intérêt. Le raisonnement a l'avantage d'être ainsi simplifié.



corps d'armée autre que celle de leur domicile, c'est-à-dire sur un point quelconque du territoire : le recrutement est dit *national*.

2° Soit à des régiments stationnés dans la région de corps d'armée de leur domicile : le recrutement est dit *régional*.

3° Soit enfin au régiment de leur subdivision : le recrutement est dit *subdivisionnaire*.

Il y a donc lieu de se demander si l'affectation des recrues aux différents corps, par le ministre, doit se faire en prenant comme circonscription de recrutement la subdivision de région ou la région, ou, au contraire, le territoire tout entier. Dans la pratique, en effet, on limite ainsi la question : Le recrutement doit-il être régional ou national ? On considère de cette façon le recrutement subdivisionnaire comme un mode de recrutement régional.

En étudiant ces différents systèmes, nous verrons que le recrutement régional n'est pas sans danger et que son application poussée trop loin constitue un péril : en laissant le troupier à proximité de son village on rapproche l'armée d'une institution condamnée : la garde nationale.

Le système du recrutement régional n'est pas nouveau en France ; il existait sous l'ancienne monarchie. En effet, lorsque les enrôlements volontaires ne suffisaient pas, l'armée se complétait par l'appel des milices provinciales. Les régiments qu'elles servaient à former prenaient ordinairement, soit le nom de la province, soit celui de leur propriétaire ou de leur chef. Cette organisation du recrutement était d'ailleurs en harmonie avec le régime politique et administratif de l'ancienne France, régime dans lequel les provinces avaient une sorte d'autonomie.

Sous la Restauration on dut abandonner le recrute-

ment régional. Une ordonnance des 23 octobre, 6 novembre 1820 prescrivit une nouvelle organisation de l'infanterie « à raison des inconvénients graves que présente l'organisation des troupes d'infanterie divisées en légions départementales se recrutant dans le département même ».

Comment nos dernières lois de recrutement ont-elles résolu la question ?

La loi du 27 juillet 1872, dans son article 39, dispose que le contingent est à la disposition du ministre qui en arrête la répartition.

Plus tard, au cours de la discussion de la loi du 15 juillet 1889, un désaccord absolu se produit entre les deux Chambres. La Chambre des députés se prononce à deux reprises, à une grande majorité, en faveur du recrutement régional et même du recrutement subdivisionnaire. Le Sénat, au contraire, s'appuyant sur une loi de 1873, dont nous étudierons plus loin les dispositions, ne veut pas abandonner le principe du recrutement national. Pour ne pas éterniser un conflit préjudiciable à la loi tout entière, la Chambre adopte le texte proposé par la Commission du Sénat et qui devient l'article 42 de la loi : « Le contingent est mis, à dater du 1<sup>er</sup> novembre, à la disposition du ministre de la guerre, qui en arrête la répartition ». Les choses restent ainsi en l'état.

Dans les travaux préparatoires de la loi de 1903, la controverse n'est pas reprise au Sénat. A la Chambre, le rapporteur préconise le recrutement régional et ses paroles paraissent provoquer une adhésion générale. Toutefois, la Chambre repousse un amendement qui propose d'organiser ce recrutement régional auquel tout le monde semble rallié et, en fin de compte, l'article 35 laisse subsister les pleins pouvoirs du ministre de la guerre.

Enfin, la loi du 7 août 1913, dans son article 20, ne

fait que confirmer les dispositions de la loi de 1905 en complétant ainsi l'article 35 : « Les jeunes gens appelés  
« sous les drapeaux pour y accomplir la durée légale du  
« service sont classés dans les différents corps de troupe  
« suivant les règles fixées par le ministre de la Guerre  
« pour l'incorporation annuelle du contingent. Aucun  
« d'eux ne peut être l'objet d'une affectation spéciale qui  
« ne serait pas conforme à ces règles. »

Il semble donc admis que le ministre est libre de faire sa répartition du contingent comme il l'entend (1).

Mais les auteurs de la loi du 24 juillet 1873 sur l'organisation générale de l'armée ne l'avaient pas pensé ainsi. Ils n'avaient pas voulu laisser au ministre le pouvoir de déterminer dans quelles conditions se ferait la répartition. En effet, l'article 41 de la loi de 1873 porte : « L'armée active se recrute sur l'ensemble du territoire de la France. »

Le rapporteur de la loi, exposant les raisons qui ont amené la Commission à proposer le texte qui consacre en principe pour les hommes de l'armée active le recrutement national, s'exprime ainsi : « Deux modes de  
« répartition ont été mis en présence et discutés ; le premier consiste à incorporer dans un même corps de  
« troupe tous les jeunes soldats domiciliés dans une  
« même circonscription de recrutement correspondant à  
« ce corps : c'est ce qu'on appelle le système régional.  
« Le deuxième mode consiste à répartir indistinctement,  
« dans tous les corps de l'armée active, les jeunes gens  
« de la classe sans distinction d'origine ; dans ce second  
« système, que nous appellerons national, on évite  
« même d'incorporer deux années de suite dans un même  
« corps des hommes provenant d'un même département. »

(1) V. nota, p. 64.

Ainsi, ce que veut la loi de 1873, c'est que le recrutement de chaque corps de troupe soit varié, qu'il emprunte des éléments à des bureaux de recrutement divers, mais il ne faut pas aller jusqu'à dire que le législateur a entendu exclure du régiment subdivisionnaire les recrues domiciliées dans la subdivision ou même dans la région (1).

Ce que l'article 11 interdit seulement, c'est le recrutement d'un corps de troupe exclusivement dans la région où il est stationné, exclusivement dans la subdivision de région à laquelle il est rattaché. Cette interdiction est sage.

Le rapporteur de la loi de 1873 ajoute que l'article 11, pris dans son ensemble, consacre un système de recrutement des corps de troupe qui est une combinaison du système national et du système régional. Il est national en ce sens que les jeunes soldats ne sont point incorporés, pour la plupart tout au moins, dans un corps de leur région. Il est régional en ce que, pour les réservistes, c'est la région qui constitue la circonscription de mobilisation, les réservistes domiciliés dans une région devant être affectés aux régiments subdivisionnaires de cette région (2).

Ainsi, la loi de 1873 consacre, d'une façon générale, pour les recrues du contingent, le principe du recrutement national.

Le principe qui vient d'être posé ne sera pas appliqué longtemps d'une façon rigoureuse. On soumet bientôt

(1) Ainsi, l'alinéa 4 de l'art. 11 dispose que les hommes de la seconde portion du contingent sont immatriculés dans les divers corps de la région.

(2) Voir également l'art. 32 de la loi, ainsi conçu : « La formation des divers corps de l'armée territoriale a lieu : par subdivision de région, pour l'infanterie ; sur l'ensemble de la région pour les autres armes ».

au recrutement régional les régiments d'artillerie, les régiments de cavalerie de corps, les escadrons du train des équipages et les sections d'administration.

L'avantage évident qu'il y a à affecter les réservistes provenant de ces corps spéciaux aux corps mêmes où ils ont accompli leur service actif amène tout naturellement à pratiquer l'affectation régionale des recrues destinées à ces unités spéciales. De sorte que, dès 1876, pour les corps dont nous venons de parler, la région est à la fois circonscription de recrutement et circonscription de mobilisation.

Cette solution va être, peu à peu, étendue au recrutement de l'infanterie elle-même.

La première « Circulaire de répartition » qui suit le vote de la loi de 1889 est dictée par le souci de la réduction du service actif de 5 ans à 3 ans et même à un an pour une fraction considérable du contingent (un tiers de l'effectif de l'infanterie). Cette circulaire prescrit d'affecter au régiment subdivisionnaire de leur domicile les hommes qui ne doivent faire qu'un an. Quant aux soldats incorporés pour trois ans, on les affecte à l'un des régiments de la région de leur domicile ; on prend soin cependant d'exclure du régiment subdivisionnaire les recrues domiciliées dans la subdivision, puis, dans chaque régiment, on mêle les recrues provenant des différentes subdivisions de la région.

C'est en présence de ces pratiques, suivies d'une façon à peu près constante par l'administration de la guerre, qu'intervient la circulaire du 3 octobre 1904, circulaire s'intitulant « relative à la généralisation pour les incorporations du temps de paix, du mode de recrutement par circonscription de réserve ». La circulaire estime que « le « principe suivi jusqu'ici présente l'inconvénient sérieux « d'empêcher la plus grande partie des hommes d'accom-



« plir leur temps de service actif dans le corps et dans  
« les unités où ils reviendront plus tard prendre leur  
« service ». L'auteur de la circulaire, prévoyant la réduction prochaine du service actif à deux ans, qui sera réalisée par la loi du 21 mars 1903, considère le changement de principe dans l'affectation des recrues comme une nécessité absolue : il prescrit l'adoption du recrutement subdivisionnaire.

Mais si tel est le principe formulé, la pratique est obligée de compter avec les difficultés d'application. D'abord, la permanence de la préparation à la guerre oblige à entretenir sur les frontières des corps de troupe à effectifs renforcés que les subdivisions de région auxquelles correspondent ces corps sont impuissantes à alimenter en recrues. De plus, les différentes régions du pays ayant une densité de population fort inégale, il en résulte que les ressources en hommes appelés pour le service militaire sont également fort inégales suivant les régions. En outre, il y a encore une grande inégalité entre les différentes circonscriptions au point de vue des ressources qui permettent d'alimenter le recrutement des cadres subalternes et des ouvriers spéciaux. Enfin, une considération d'ordre politique oblige à incorporer le contingent des grandes agglomérations urbaines, notamment celui de Paris, dans des corps stationnés en dehors de ces agglomérations.

Ainsi, il est impossible d'appliquer partout le même système de répartition. Devant cette impossibilité l'administration procède de la façon suivante : elle applique à la majorité des recrues le principe du recrutement subdivisionnaire mais, en présence des difficultés d'exécution, elle recourt exceptionnellement au recrutement national. Il en résulte que si la plupart des jeunes soldats ne quittent pas la subdivision de leur domicile, les autres,

en revanche, sont envoyés dans des garnisons éloignées. A cette différence de sort injuste, il faut ajouter les frais élevés occasionnés par le transport des recrues à de grandes distances.

En 1906, le rapporteur du budget de la guerre à la Chambre, M. Messimy, constate que le nouveau système de recrutement régional n'a pas permis de réaliser les économies qu'on avait prévues et il ajoute que ce système n'est pas appliqué dans un très grand esprit de logique par l'administration de la guerre. L'auteur propose de recourir, notamment pour le contingent de Paris, au « système des ondes successives » en dirigeant les contingents des centres populeux vers les garnisons avoisinantes et en repoussant successivement les contingents des provinces vers la frontière. C'est le système déjà proposé en 1888 et en 1889 sous le nom de « cheminement graduel des contingents vers la frontière. »

Le système suggéré par M. Messimy a l'inconvénient, pour certains, d'altérer le fonctionnement du recrutement régional d'une façon beaucoup plus étendue que la pratique suivie par l'administration. C'est précisément l'avantage que nous lui reconnaissons.

En 1907, le rapport du budget de la guerre est encore l'œuvre de M. Messimy (1). Malgré les tristes événements militaires qui se sont produits en juin 1907 dans les départements du sud-ouest éprouvés par la crise viticole, le rapporteur n'est pas d'accord avec l'opinion publique, la presse et le Parlement « pour attribuer au recrutement « régional la principale cause de ces mouvements de « mutinerie et d'indiscipline ». Il admet toutes les criti-

(1) Voir dans ce rapport une page intéressante sur le recrutement régional. (Rapport sur le budget de la guerre pour l'exercice 1908 ; Doc. parl. Ch. S. O. 1907, annexe n° 1223, p. 1435).

ques « à l'égard du recrutement sur place ou recrutement local » mais il estime que c'est tout à fait à tort qu'on a adressé au recrutement régional des reproches qu'il ne mérite pas.

La parole autorisée de M. Messimy ne nous convainc pas. Certes le recrutement régional a moins d'inconvénients que le recrutement subdivisionnaire qualifié par le rapporteur de « recrutement sur place ou recrutement local », mais le meilleur de ces deux systèmes est encore trop local ; tous deux sont issus du même principe, l'un n'est qu'une légère extension de l'autre, et il y a toujours lieu de craindre qu'une administration trop bienveillante se laisse aller à exagérer une pratique qui allège les charges du service militaire.

Avant de conclure en faveur du recrutement national qui ne présente pas, à nos yeux, les mêmes inconvénients politiques que le recrutement régional, examinons les arguments à l'appui de ces deux systèmes :

1° L'argument prépondérant en faveur du recrutement régional, c'est qu'il se prête, mieux qu'un autre, à une mobilisation rapide. On estime nécessaire, en effet, en vue de l'utilisation judicieuse des hommes des réserves, d'affecter ces hommes au corps où ils ont servi en temps de paix. Le recrutement régional seul permet de rap-peler les réservistes à un corps proche de leur domicile.

2° Le recrutement régional fait réaliser à l'Etat des économies notables, parce qu'il évite le transport des recrues à de grandes distances.

3° Le recrutement régional s'impose pour l'organisation de la nation armée. Le jeune soldat, laissé près de son lieu d'origine, ne perd à aucun moment le souvenir de ses intérêts et de ses affections ; plus il sait élargir ces sentiments, plus il devient bon soldat, capable de défen-

dre son pays, parce que c'est défendre du même coup sa propre famille.

4° Le recrutement régional est une atténuation sensible au poids du service militaire

Les arguments en faveur du recrutement national sont plus impressionnants :

1° L'expérience du recrutement local fait en France par le Gouvernement de la Restauration a donné un résultat défavorable. Plus près de nous, les errements suivis depuis 1904 ont été la principale cause des mutineries de 1907.

2° L'amalgame dans un même corps des recrues provenant de différentes régions du pays constitue les troupes les plus solides parce que les qualités les plus diverses des recrues se complètent les unes par les autres et leurs défauts se corrigent ou s'atténuent.

3° Avec le recrutement national, l'autorité des cadres subalternes reste entière : les hommes ignorent la position sociale de leurs gradés ; la discipline n'est jamais à la merci d'une ancienne camaraderie de village.

4° En temps de guerre, le recrutement national seul peut répartir les pertes sur toute l'étendue du territoire.

5° Le recrutement national est le plus propre à maintenir l'unité nationale ; il tend à faire disparaître l'esprit provincial, les idées sinon séparatistes, du moins particularistes.

6° Enfin, le recrutement national seul peut élever les troupes au dessus des passions et des intérêts locaux.

A la suite des événements du midi de la France, le recrutement régional a été condamné ; mais le retour au système du recrutement national a été accompagné de deux mesures qui le mettent à l'abri des critiques sérieuses. D'abord, l'administration de la guerre s'est souvenue que le principal avantage du recrutement régional était

de permettre le passage rapide du pied de paix au pied de guerre. Elle a étudié et trouvé les moyens propres à diriger rapidement, en cas de mobilisation, les hommes des réserves sur les corps où ils ont servi en temps de paix ; ces moyens ont été consacrés par une circulaire confidentielle de 1911. En second lieu, une bienveillante exception a été admise en faveur d'un petit nombre de jeunes gens dont la situation de famille est particulière (soldats mariés, soutiens de famille) ; ces recrues ne sont pas envoyées dans des garnisons éloignées de leur arrondissement d'origine.

Le mode de répartition actuel des jeunes soldats est conforme à l'esprit de la loi de 1873 et il ne s'appuie pas outre mesure sur la faculté laissée au Ministre par la loi de recrutement ; il concilie heureusement deux textes contradictoires.

Nous constatons ainsi avec satisfaction la disparition d'un système que les événements ont condamné. Dans la partie de cette étude consacrée aux dangers du pouvoir militaire, nous devons signaler cette pratique qui a pour conséquence d'entraîner dans la discipline un relâchement inévitable, d'arracher les soldats à l'autorité de leurs chefs pour les placer sous la dépendance de leurs parents et de leurs amis, c'est-à-dire de la population. Le recrutement régional ne donne pas une armée, il crée une garde nationale.

NOTA. — Une disposition de la loi de 1913 (art. 9, dernier alinéa) nous avait échappé ; elle est d'ailleurs bizarrement placée et complète mal à propos l'art. 48 de la loi de 1905. Cette disposition est ainsi conçue : « Le recrutement sera organisé de telle sorte que les réservistes soient le plus près possible du centre des unités actives où ils auront fait leur service et qu'ils devront rejoindre au moment de la mobilisation ». Le ministre n'a donc plus toute la liberté que nous lui reconnaissons. Cependant, la nouvelle loi ne prescrit ni explicitement ni impérativement le retour au recrutement régional.



## CHAPITRE VI

### LES GRANDS COMMANDEMENTS

Tout militaire pourvu d'un grade dans l'armée détient une parcelle d'autorité définie par les règlements mais qui, la plupart du temps, est limitée à une troupe ou à un service peu important.

L'officier général seul détient un pouvoir s'étendant sur des corps et services différents, sur un territoire parfois, et c'est à la manifestation de cette « autorité élargie » qu'il faut réserver le nom de commandement.

Dans une autre acception, le Commandement est un ensemble de troupes ou une circonscription territoriale, quelquefois les deux réunis, placés sous l'autorité d'un chef déterminé ; c'est cette dernière acception qui sera la nôtre.

Les grands Commandements seuls vont nous occuper car ils confèrent à leur titulaire une puissance étendue, dangereuse, ajoutent certains, tant par le droit d'ordonner, le pouvoir de punir ou de récompenser, qui s'exercent sur un grand nombre d'individus, que par la force matérielle considérable mise entre les mains du chef.

En temps de paix, les unités supérieures au corps de troupe et constituant des commandements sont : la brigade, la division et le corps d'armée ou fraction d'armée.

Une question se pose aussitôt. Pourquoi la loi, tout en prévoyant l'organisation d'armées pour les besoins de la guerre, n'a-t-elle pas cru devoir les constituer d'une manière permanente en temps de paix ? (1).

Les raisons en sont de diverses natures :

1° La composition des armées est variable et dépend du conflit à venir (2) ;

2° Le législateur a craint, en créant des chefs d'armée, de diminuer l'autorité et l'initiative des commandants de corps d'armée auxquels la loi de 1873, dans de nombreux articles, attribue un rôle de premier plan ;

3° On n'a pas voulu se trouver lié, au moment de la guerre, par des droits acquis au commandement. Le Gouvernement doit pouvoir donner la direction des armées aux généraux qui lui paraissent les plus aptes, à ceux qui viennent de se révéler au cours de grandes manœuvres ou pendant une campagne ; à ceux, en un mot, qui sont les meilleurs chefs du moment ;

4° Enfin, le législateur de 1873 a craint, par la création d'armées et de chefs d'armée, de donner une trop grande puissance à quelques généraux (3).

Seul, jusqu'ici, le corps d'armée, la plus forte unité du temps de paix, peut être considéré comme un grand commandement : il est composé de troupes de diverses armes, il est en tout temps pourvu du commandement, des états-majors et des services qui lui sont nécessaires pour entrer en campagne, il est en mesure d'agir isolé-

(1) « En temps de paix, les corps d'armée ne sont pas réunis en armées à l'état permanent », L. 24 juillet 1873, art. 7.

(2) Cf. M. Berteaux. Rapport sur le budget de la guerre de 1902, t. IV, § 4 (*J. O.* 1901. Ch. Annexes, I, p. 1555).

(3) Sur toute cette question, voir dans la discussion du budget de l'exercice 1908 un discours de M. Ed. Lockroy. (Ch. dép. Séance du 6 mars 1888 ; *J. O.*, p. 789).

ment; de plus, le corps d'armée est la base de notre organisation militaire et les lois organiques ont eu surtout pour but de lui donner des assises solides (1). Nous pouvons ajouter, enfin, que le général commandant le corps d'armée, dans chaque région, a sous son commandement le territoire, les forces de la réserve de l'armée active, de l'armée territoriale et de sa réserve et que, de ce fait, il exerce une certaine influence sur la population comprise dans sa circonscription (2).

Qu'a-t-on prévu pour contrebalancer cette influence d'un chef armé de pouvoirs aussi considérables, investi d'une autorité qui peut, à la longue, se transformer en popularité dangereuse? L'article 14, alinéas 4 et 5 de la loi de 1873, répond à la question : « En temps de paix, « le commandant d'un corps d'armée ne pourra conser-  
« ver que pendant trois années au plus son commande-  
« ment, à moins qu'à l'expiration de ce délai il ne soit  
« maintenu dans ses fonctions par un décret spécial  
« rendu en Conseil des ministres. L'exercice de ce com-  
« mandement ne crée d'ailleurs aux officiers généraux  
« qui en ont été investis aucun privilège ultérieur de  
« fonctions dans leur grade. »

A la vérité, un décret spécial est toujours intervenu pour maintenir dans leurs fonctions, jusqu'à l'époque de la limite d'âge, les généraux commandant un corps d'armée. C'est l'exception prévue par la loi qui est devenue la règle. Tout au plus pourrait-on citer deux ou trois généraux qui, à l'expiration des trois ans de commandement ont été remis à la tête d'une simple division; et encore la mesure prise à leur égard a-t-elle été purement militaire; voilà qui tend à prouver la correction d'attitude de nos grands chefs.

(1) Cf. L. 1873, art. 3, 9 et 14.

(2) L. 1873, art. 14.

En temps de guerre, les unités supérieures au corps d'armée sont : l'armée qui est la réunion de plusieurs corps d'armée sous les ordres d'un seul chef ; le groupe d'armées formé de plusieurs armées opérant sur un même théâtre de guerre et réunies sous un commandement unique. Le commandement d'un groupe d'armées ou d'une armée qui opère isolément est exercé par un maréchal de France ou un général de division qui a le titre de commandant en chef (1).

Les pouvoirs d'un commandant en chef sont, pour ainsi dire, illimités ; ils dépassent ceux du chef de l'Etat de qui ils émanent, car dans le rayon de son commandement, ils peuvent s'élever jusqu'au pouvoir législatif, jusqu'à faire plier les lois sous l'empire de la loi suprême, la nécessité. C'est ce qui explique ce mot de Napoléon, au sujet d'une mesure qui lui était proposée : « Je sais bien que je peux l'ordonner en ma qualité de général d'armée ; je ne sais si je puis le faire en qualité d'empereur ». Les pouvoirs d'un général en chef peuvent se définir en un mot, la *dictature*, là où il exerce son action.

Parmi ces pouvoirs, nous citerons particulièrement les suivants :

Le général en chef est tenu de veiller à la subsistance de ses troupes, à la satisfaction des divers besoins de la guerre, d'où résultent pour lui des pouvoirs immenses que l'on chercherait en vain à limiter, le droit de disposer de la propriété des habitants, d'imposer des contributions en territoire ennemi, de frapper des réquisitions, même sur le territoire national, sous réserve d'indemnité, s'il y a lieu.

Un second point qui n'est pas moins que le précédent

(1) D. 28 mai 1893 portant règlement sur le service des armées en campagne, art 1 et 2.

la conséquence de la loi suprême, la nécessité, c'est la nomination aux grades et l'attribution des fonctions. Le général d'armée doit pouvoir nommer aux grades et aux emplois vacants lorsque le ministre ne peut y pourvoir en temps utile ; on a quelquefois limité ce droit, mais toujours en le reconnaissant dans une mesure importante.

Enfin, on doit nécessairement laisser au général en chef d'une armée la faculté d'en diriger les opérations ; prétendre le faire du fond d'un cabinet, donner un tuteur à un général est une grave erreur dont la guerre de 1870 nous a trop montré les funestes conséquences. Il appartient au général en chef de conduire la guerre selon ses vues, de livrer bataille quand il le juge opportun, de conclure des suspensions d'armes, de préluder à la paix par des trêves ; c'est la conséquence de la confiance entière que le Gouvernement doit avoir dans le général qu'il a nommé.

On voit par ce court exposé quelle importance ont les pouvoirs du commandant en chef d'une armée ; pouvoirs civils, pouvoirs politiques, pouvoirs militaires, il réunit tout en sa main, sans autre limite que sa responsabilité envers le pays, responsabilité immense dont il doit compte au chef de l'Etat et au ministre de la Guerre. Il est clair que le général en chef doit provoquer, quand il le peut, les ordres du ministre, et lui rendre compte toujours des motifs de ses actes propres, sans quoi, s'affranchissant du pouvoir central, il deviendrait le maître absolu de son armée et celui du pays occupé (1).

Cependant, en présence de la situation prépondérante

(1) Ce passage, relatif aux pouvoirs du Commandant en chef, est emprunté à l'ouvrage de l'Intendant général Delaperrière. *L'armée française, Organisation*, I, p. 26.



faite aux commandants d'armée, le pouvoir civil est à leur merci ; les circonstances l'exigent. Mais ce pouvoir peut, dès le temps de paix, organiser judicieusement le haut commandement et rendre sa puissance aussi fragile que possible tant que les événements ne commandent pas de la laisser entière. Deux mesures ont été prises dans cet ordre d'idées.

D'abord, on ne nomme plus de maréchaux de France. La loi des cadres (1) a conservé dans la hiérarchie le titre de maréchal de France, mais en spécifiant qu'une loi spéciale réglerait les conditions auxquelles il pourrait être conféré. Cette loi n'a jamais été faite.

En second lieu, les généraux de division appelés à prendre le commandement d'un groupe d'armées ou d'une armée au cas de mobilisation sont choisis parmi les membres du Conseil supérieur de la Guerre, c'est à-dire soumis à une double règle : 1<sup>o</sup> Ils n'exercent pas de commandement de troupes en temps de paix ; 2<sup>o</sup> Ils reçoivent une lettre de commandement qui est révisée annuellement (2).

Les différentes solutions données par le pouvoir civil à la question des grands commandements ne paraissent pas suffire à écarter, en tout temps, le danger de la dictature militaire. Cela se conçoit, car le problème est insoluble. Quand, dans un moment difficile, le Gouvernement juge nécessaire de conférer des pouvoirs considérables à un chef qui a mission de rétablir l'ordre ou de sauver le pays d'un péril extrême, il ne peut, à la fois, déférer ces pouvoirs et les conserver pour lui-même ; l'abandon qu'il en fait se justifie comme se justifiait à Rome l'institution régulière de la dictature.

(1) L. 13 mars 1875 sur la constitution des cadres et des effectifs de l'armée, art. 8.

(2) D. 20 janvier 1912.

Les combinaisons imaginées par les lois et les décrets n'offriront jamais de bien grandes garanties, car quel obstacle ou quelles considérations seraient assez forts pour s'opposer aux desseins d'un chef ambitieux? Les garanties sérieuses contre l'abus du pouvoir se trouvent, non dans de vains artifices imaginés par la loi, mais dans la composition du haut commandement et dans l'esprit dont il est animé.

## CHAPITRE VII

### LA FORCE ARMÉE MISE A LA DISPOSITION DU CHEF DE L'ÉTAT

Nous venons de voir que les grands commandements constituent un des dangers du pouvoir militaire ; le coup d'Etat du dix-huit brumaire en est la preuve la plus marquante. On sait comment Bonaparte, aidé de ses généraux, s'empara du pouvoir en faisant disperser par ses grenadiers le Conseil des Cinq-Cents ; le coup de force était l'œuvre du général qui avait reçu le commandement de toutes les troupes pour assurer la translation à Saint-Cloud et la protection des deux Conseils.

Mais il est une sorte de grand commandement, plus étendu que les précédents, par suite plus redoutable ; c'est le commandement suprême des troupes confié au chef du pouvoir exécutif. Le deux décembre est un triste exemple de l'abus possible d'un droit qu'il est difficile de ne pas reconnaître au Chef de l'Etat (1). On se souvient que dans la nuit du premier au deux décembre, le Palais de l'Assemblée fut occupé par les troupes du Colonel Es-

(1) La France n'est pas le seul pays qui ait souffert de coups d'Etat perpétrés par le chef du pouvoir exécutif. Au Mexique, le 11 octobre 1913, la Chambre des députés a été dissoute militairement par le général Huerta, président de la République. Cent-dix députés ont été arrêtés à la suite d'un conflit avec le pouvoir exécutif.

pinasse. Environ deux-cent vingt députés s'étant rendus à la mairie du X<sup>e</sup> arrondissement pour y installer une assemblée, un détachement de chasseurs à pied parut à l'entrée : les députés furent arrêtés et conduits à Vincennes, au Mont-Valérien ou à Mazas. Enfin, dans les journées des trois et quatre décembre, les dernières résistances étaient étouffées par la troupe : l'armée était maîtresse de Paris. Le coup d'Etat était l'œuvre du prince Président qui, aux termes de la constitution, disposait de la force armée sans pouvoir jamais la commander en personne. Il en avait disposé, en effet, sans la commander lui-même.

Le droit, pour le chef de l'Etat, de disposer de la force publique et, au besoin, de la commander en personne, est l'un des plus grands dangers que puisse craindre un gouvernement. « Quand les luttes des partis deviennent très vives, quand l'autorité royale ou présidentielle est menacée dans sa durée ou dans son étendue plus ou moins légitime, surtout illégitime, la tentation est bien forte, pour le chef de l'Etat, de se servir de l'armée contre ses adversaires politiques » (1).

Laisser la force armée à la disposition du chef de l'Etat est un danger tellement évident que presque toutes nos constitutions ont cherché plus ou moins timidement à restreindre un droit qu'elles ne pouvaient songer à supprimer totalement. La lecture des textes, à ce sujet, est tout à fait instructive.

Le décret des 28 février, 21 mars et 28 avril 1790 concernant la constitution de l'armée dispose, dans son article 1<sup>er</sup>, que « le roi est le chef suprême de l'armée » mais les trois articles suivants sont inspirés par la défiance ; « Art. 2. — L'armée est essentiellement destinée à

(1) Saint-Girons. *Manuel de dr. constitut.* ; 2<sup>e</sup> Edition, p. 384.

« défendre la patrie contre les ennemis extérieurs.  
 « Art. 3. — Il ne peut être introduit dans le royaume,  
 « ni admis au service de l'Etat, aucun corps de troupes  
 « étrangères, qu'en vertu d'un acte du corps législatif  
 « sanctionné par le roi. Art. 4. — Les sommes néces-  
 « saires à l'entretien de l'armée et aux autres dépenses  
 « militaires seront votées annuellement par les légis-  
 « latures » (1).

La Constitution des 3-14 septembre 1791, titre III, chap. 4, art. 1, porte que « le roi est le chef suprême de l'armée de terre et de l'armée navale », mais elle manifeste encore sa méfiance en plusieurs endroits (2).

L'acte constitutionnel du 24 juin 1793 dit dans son article 107 : « La force générale de la République est composée du peuple entier » et l'article 110 ajoute laconiquement : « Il n'y a point de généralissime » (3).

Aux termes de la Constitution du 5 fructidor an III, le Directoire dispose de la force armée, mais ses membres ne peuvent la commander (art. 144).

La Constitution du 22 frimaire an VIII, dans ses articles 41 et 47, porte que le Premier Consul nomme les officiers de terre et de mer, que le gouvernement distribue les forces de terre et de mer et en règle la direction (4). En réalité, tous les droits appartiennent au Premier Consul et seul, il se met à la tête des armées.

Les sénatusconsultes de l'an X et de l'an XII donnent

(1) Depuis longtemps déjà, en Angleterre, le roi ne pouvait entretenir d'armée permanente sans l'assentiment du Parlement (Déclaration des droits de 1689), mais il s'agit, en France, d'un principe nouveau.

(2) Constitut. des 3-4 sept. 1791, tit. III, ch. II, art. 6 et 12, ch. III, art. 1 et 2, ch. IV, art. 1.

(3) Le pouvoir exécutif appartient à un Conseil de 24 membres.

(4) « Le gouvernement est confié à 3 consuls », art. 39.



à Bonaparte, consul à vie, puis empereur, la plénitude du pouvoir exécutif.

La Charte des 4-10 juin 1814, dans son article 14, dispose que « le roi commande les forces de terre et de mer ».

La Charte des 14-24 août 1830, article 13, reproduit les mêmes termes, mais elle renferme en outre un passage ajouté à la Charte de 1814 par l'acte du 7 août, lors de la Révolution de 1830 ; ce passage est ainsi conçu : « Aucune troupe étrangère ne pourra être admise au service de l'Etat qu'en vertu d'une loi ».

La Constitution des 4-10 novembre 1848, art. 50 porte que le président de la République dispose de la force armée, sans pouvoir jamais la commander en personne. Un représentant, M. Brunet, demanda la suppression du second membre de cette phrase ; son amendement fut rejeté à la presque unanimité.

La Constitution des 14-22 janvier 1852 dispose que l'empereur commande les forces de terre et de mer, (art. 6) ; c'est l'épilogue naturel d'un coup d'Etat, nous l'avons déjà vu en l'an X.

Enfin, la Constitution de 1875 (1) dit que le Président « dispose de la force armée ». Elle ne dit pas, comme celle de 1852, qu'il a le droit de la commander en personne ; toutefois elle ne le défend pas, comme le faisait la Constitution de 1848. Lors de la discussion de la loi de 1875, un député, M. Barthe, avait proposé l'adoption du texte de 1848, mais il dut retirer son amendement sur la menace de démission du maréchal de Mac-Mahon (2). La Constitution n'interdit donc pas au chef de l'Etat de

(1) L. 25-28 février 1875, art. 3.

(2) Dalloz, 75. 4. 34, note 1. V. également *J. O.* 2 fév. 1875, pp. 879 et 880 et 25 fév. 1875, p. 1443.

prendre effectivement le commandement de l'armée, s'il le juge utile dans l'intérêt du pays et s'il est d'accord, sur ce point, avec ses ministres ; en fait, cependant, même soldat, il ne peut assumer une telle tâche, car les lois constitutionnelles lui imposent l'accomplissement d'actes nombreux qui exigent sa présence au siège du pouvoir exécutif. Les fonctions de la charge présidentielle sont d'ordre législatif, diplomatique et social autant que d'ordre militaire ; le Président de la République se doit à toutes.

Quoiqu'il en soit, les droits du chef de l'Etat subsistent en entier. Nos constituants de 1875 ont-ils donc manqué de sagesse ou de prudence ? Nous ne pensons pas que les restrictions imaginées par certaines constitutions donnent des garanties suffisantes contre l'abus possible d'un droit dont on ne saurait priver un chef d'Etat. Les garanties sérieuses se trouvent dans l'organisation de l'armée et surtout dans la stricte application du régime parlementaire. Le chef de l'Etat dispose de la force armée, mais il ne peut la mettre en mouvement sans un ordre contresigné par le ministre responsable. Aucune constitution ne trouvera de meilleures garanties, car « il « n'y a pas de pays où la loi puisse tout prévoir et où les « institutions puissent tenir lieu de la raison et des « mœurs (1). »

(1) Tocqueville. *Démocratie en Amérique*, 1<sup>re</sup> p., ch. VIII, t. I, 203.

## CHAPITRE VIII

### LA DISCIPLINE

La discipline est un principe au nom duquel est établie la subordination de grade à grade et imposée l'obéissance de l'inférieur à ses supérieurs hiérarchiques.

Le décret du 25 août 1913 sur le service intérieur des corps de troupes d'infanterie (1), dans son article premier, expose les bases de la discipline comme il suit : « La discipline faisant la force principale des armées, il « importe que tout supérieur obtienne de ses subor- « donnés une obéissance entière et une soumission de « tous les instants ; que les ordres soient exécutés stric- « tement, sans hésitation ni murmure ; l'autorité qui les « donne en est responsable et la réclamation n'est per- « mise à l'inférieur que lorsqu'il a obéi. ».

L'armée est un instrument redoutable entre les mains de ceux qui en disposent ; si les chefs peuvent la diriger à leur guise, sans jamais s'exposer à une plainte, à une résistance de leurs subordonnés, rien ne les empêche de faire exécuter les actes les plus arbitraires, de violer les lois et de renverser les constitutions. Etait-il bien néces-

(1) Nous nous reporterons uniquement au service intérieur de l'infanterie ; les règlements spéciaux à la cavalerie et à l'artillerie sont conçus d'après les mêmes principes et comportent un grand nombre d'articles de rédaction identique.

saire de donner à l'armée un caractère national si les soldats de la nation armée doivent à leurs chefs « une obéissance entière et une soumission de tous les instants? »

Le problème, semble-t-il, aboutit à faire le procès de l'obéissance, ou tout au moins à en tracer les limites, sans quoi le chef suprême est tout, le subordonné rien et l'armée un instrument aveugle entre les mains de celui qui la dirige.

D'abord, l'obéissance consiste-t-elle à exiger l'exécution d'un ordre, quelle que soit la légalité de cet ordre, pourvu qu'il émane d'un chef? On distingue généralement deux sortes d'obéissances : l'obéissance passive et l'obéissance raisonnée.

L'obéissance passive est une soumission sans restriction aux ordres reçus ; c'est l'obéissance du soldat qui renonce en quelque sorte à sa personnalité antérieure pour devenir un être irresponsable entre les mains de son chef ; si le soldat reçoit un ordre, il doit l'exécuter sans avoir le droit de l'apprécier. L'obéissance passive, c'est l'obéissance des grenadiers du 18 brumaire et de l'armée du 2 décembre.

Jetons un regard dans l'histoire. En 1851, le prince président porte toute son attention sur l'armée qu'il prépare au Coup d'Etat : les généraux et les régiments de la garnison de Paris sont soigneusement choisis ; le Président se décide même, suivant sa propre expression, à « faire des généraux », la campagne de Kabylie lui en fournit l'occasion. Le général de Saint-Arnaud trouve dans cette expédition une gloire aisée et reçoit à son retour le portefeuille de la guerre ; le 28 octobre, le nouveau ministre lance aux généraux de Paris la circulaire suivante : « Plus que jamais dans les temps où nous « sommes, le véritable esprit militaire peut assurer le

« salut de la société. Mais cette confiance que l'armée  
« inspire, elle le doit à sa discipline, et nous le savons  
« tous, général, point de discipline dans une armée où le  
« dogme de l'obéissance passive ferait place au droit  
« d'examen. Un ordre discuté amène l'hésitation ; l'hési-  
« tation, la défaite. Sous les armes, le règlement mili-  
« taire est l'unique loi. La responsabilité qui fait sa  
« force ne se partage pas ; elle s'arrête au chef de qui  
« l'ordre émane ; elle couvre à tous les degrés l'obéis-  
« sance et l'exécution. »

Le matin du 2 décembre, Louis Napoléon à son tour lance un appel à l'armée. On y lit notamment ceci :  
« Votez donc librement comme citoyens ; mais comme  
« soldats, n'oubliez pas que l'obéissance passive aux or-  
« dres du chef du gouvernement est le devoir rigoureux  
« de l'armée, depuis le général jusqu'au soldat. C'est à  
« moi, responsable de mes actions devant le peuple et  
« devant la postérité, de prendre les mesures qui me  
« semblent indispensables pour le bien public. »

C'est à cette obéissance passive que l'on doit le Coup d'Etat et les arrestations de 220 représentants du peuple, les massacres des 3 et 4 décembre à Paris et la guerre civile en province.

De plus, l'obéissance passive tend à détruire l'initiative individuelle ; son observance annihile à la fin le sentiment de la responsabilité personnelle, diminue chez les subordonnés la confiance en eux-mêmes (1).

En revanche, l'obéissance passive n'est pas sans avantages si on considère le rôle de l'armée à l'extérieur. Le soldat a un métier qui le met en face de la mort. L'effroi que la mort inspire a pour effet ordinaire d'anéantir

(1) Cf. Discours du colonel Denfert-Rochereau à l'Assemblée nationale, dans la séance du 28 mai 1872. (*J. O.* 29 mai 1872, p. 3575).

dans l'homme toutes les facultés, sauf l'instinct de vivre. Pour demeurer quand la mort s'avance, l'oublier quand elle frappe, et, dans l'horreur du champ de bataille, ne songer qu'à l'exécution méthodique des ordres, il faut que l'homme ait dompté le sentiment le plus fort de la nature, qu'il soit capable de combattre et de mourir. La soumission habituelle et absolue aux chefs est l'anéantissement de toutes les rébellions qui s'élèvent dans le cœur de l'homme contre la souffrance et les sacrifices ; elle est la destruction d'une volonté dans laquelle ne survit que l'obéissance passive. Quand cette obéissance est volontaire, elle peut être héroïque, car elle s'élève alors à la hauteur de la foi.

L'obéissance raisonnée est une soumission incomplète aux ordres du chef ; c'est une obéissance sous condition et, la condition, c'est l'exécution des règlements et l'observation des lois.

L'obéissance raisonnée est la conséquence d'une théorie chère aux hommes politiques de la Révolution : la théorie du soldat-citoyen. A cette époque, le soldat a le libre exercice des droits conférés aux autres citoyens ; il reste soumis à la discipline militaire, mais, seulement dans la mesure où les règles de cette discipline ne sont pas contraires aux droits et aux devoirs inséparables de la qualité de citoyen.

Voyons où mène l'application de ces principes :

1° Tous les hommes étant libres, nul n'est obligé de se laisser opprimer, mais comme on peut toujours se dire opprimé par quelqu'un, il suffira qu'un chef se montre exigeant pour que ses subordonnés se révoltent.

2° Tout citoyen, donc tout soldat, doit respecter les lois ; si un officier veut employer sa troupe à exécuter un acte arbitraire, à renverser la Constitution, les soldats ont le droit de désobéir. Mais qui appréciera l'intention



du chef ? Ce sont les hommes chargés d'obéir. Ces derniers perdront bientôt l'habitude de l'obéissance, ils discuteront les ordres, les jugeront souvent mal, et lorsque le chef voudra employer ses soldats à réprimer une émeute, ceux-ci lui prêteront des projets qu'il n'a pas et déposeront les armes.

Ces conséquences du principe de l'obéissance raisonnée ne sont pas théoriques ; on en a la preuve dans la conduite du régiment des gardes-françaises en 1789. A la séance du 4 juin, le Comte de La Tour du Pin, ministre et secrétaire d'Etat au département de la guerre, dénonçant à l'Assemblée l'indiscipline de l'armée, définissait ainsi son rôle : « Elle ne doit être qu'un instrument ; « si elle devient un corps délibérant, le gouvernement « dégénère en une démocratie militaire. » Le 6 août, il ajoutait : « Sans obéissance passive, l'armée n'existe « point pour le dehors et elle est dangereuse pour le « dedans. »

Les partisans de l'obéissance raisonnée tirent argument de ce que le Code pénal ne reconnaît pas le dogme de l'obéissance passive. Ce code dispose en effet, dans son article 327 : « Il n'y a ni crime, ni délit, lorsque l'homme « cide, les blessures et les coups étaient ordonnés par la « loi et commandés par l'autorité légitime ». Le même Code, dans ses articles 114 et 190, exempte de peine le fonctionnaire public ou agent du gouvernement qui a fait un emploi illégal de sa force, « s'il justifie qu'il a agi par ordre de ses supérieurs, pour des objets du ressort de ceux-ci, sur lesquels il leur était dû obéissance hiérarchique ». Ces articles semblent donner à l'inférieur qui reçoit un ordre la faculté de réflexion et d'examen ; ne doit-il pas prouver que l'acte qu'il a exécuté ou fait exécuter était *ordonné par la loi* ou du *ressort* de son supérieur ?

On peut répondre à cet argument que les militaires agissant en vertu des ordres de leurs chefs ont un code spécial qui ignore les subtilités du Code pénal : le Code de justice militaire (art. 218) exige l'obéissance pure et simple et ses sanctions sont sévères (1).

Enfin, l'obéissance raisonnée s'appuie sur la nécessité du devoir commun à accomplir et non sur la crainte de la répression ; elle est une application intelligente de la discipline, qui tend à faire comprendre et accepter l'autorité.

L'obéissance passive et l'obéissance raisonnée ont toutes deux leurs dangers et leurs avantages. La première est peut-être trop absolue et trop inconsciente, la seconde a le défaut d'être volontaire et aboutit parfois à un déni de respect et de confiance. L'une a le caractère guerrier, l'autre l'esprit civique.

Les règlements militaires s'attachent tour à tour à l'une et à l'autre de ces deux obéissances sans qu'on sache exactement celle qu'ils entendent faire prévaloir.

Le Code de justice militaire du 9 juin 1857, art. 218, punit tout militaire qui refuse d'obéir lorsqu'il est commandé pour un service ordonné par son chef ; ce code ignore l'obéissance raisonnée.

Le « service intérieur » de 1913, dans son article 1<sup>er</sup>, paraît consacrer le dogme de l'obéissance passive ; il exige en effet « une obéissance et une soumission de

(1) Notre façon de voir est corroborée par l'art. 25, al. B. de l'instruction du 20 août 1907 relative à la participation de l'armée au maintien de l'ordre public et par l'art. 69 du décret du 7 octobre 1909 sur le service de place. Ces textes font nettement ressortir que le militaire requis par l'autorité civile et le militaire qui reçoit un ordre de ses chefs ne sont pas soumis au même traitement. Le premier, en cas de refus d'agir, est puni des peines prévues par l'art. 234 C. P., le second est passible des peines de l'art. 218 C. J. M.

tous les instants », il veut « que les ordres soient exécutés strictement, sans hésitation ni murmure », enfin, la « réclamation n'est permise à l'inférieur que lorsqu'il a « obéi ».

Mais l'article 310 du même règlement, relatif à la réception des officiers devant leur troupe, est conçu dans un tout autre esprit. L'officier désigné pour procéder à la réception prononce à haute voix la formule suivante : « De par le Président de la République, vous reconnaissez pour votre (*indiquer ici le grade*), le (*indiquer ici le grade et le nom*), ici présent, et vous lui obéirez en tout ce qu'il vous commandera pour le bien du service, l'exécution des règlements militaires et l'observation des lois ». Il s'agit dans ce dernier cas d'une obéissance consciente et raisonnée (1).

Ces contradictions ne doivent pas étonner ; elles reflètent l'influence de la société civile sur l'armée, influence variable avec les régimes, plus ou moins prépondérante suivant que la paix est plus ou moins bien assurée. L'armée a une discipline naturellement rigoureuse, fondée sur la hiérarchie et l'autorité, la société civile une discipline volontaire fondée sur l'égalité des droits ; l'une cherche avant tout le succès des opérations, l'autre n'a qu'un idéal, le respect des lois et le maintien de la Constitution.

Les différentes conceptions que se font de la discipline et de l'obéissance les règlements successifs sur le Service intérieur montrent à la fois le désir et l'impossibilité de

(1) L'article 357 du service intérieur considère comme fautes contre la discipline et punit comme telles : « Les actes contraires au respect que tout militaire doit en toute circonstance, aux lois, au gouvernement de la République et aux autorités qui le représentent ». Mais, dans son dernier alinéa, cet article déclare également punissable, chez le subordonné : « tout défaut d'obéissance ».

modeler entièrement l'armée sur la nation. Le décret du 20 octobre 1892 affirme le principe de l'obéissance passive mais, bientôt, ses dispositions ne paraissent plus répondre aux aspirations d'une armée nationale (1). Le décret du 25 mai 1910 trouve la plus haute expression de la discipline dans cette formule : « exécuter ponctuellement tout ce qui est commandé pour le bien et la défense du pays, l'observation des règlements et l'application des lois ». Enfin, le décret du 25 août 1913 s'inspire beaucoup plus des dispositions de 1892 que de celles de 1910.

Ces différentes conceptions de l'obéissance se retrouvent dans les discussions du Parlement. Dans la séance du 11 juin 1887, à la Chambre des députés, le Comte de Mun affirme que « le principe de l'armée, c'est l'obéissance et le dévouement, l'obéissance sans discussion, l'obéissance jusqu'à la mort... » Un grand nombre de membres à gauche, l'interrompant, s'écrient : « l'obéissance à la loi », et l'orateur ajoute : « l'obéissance au supérieur hiérarchique, voilà l'obéissance militaire (2) ».

Le Comte de Mun est plus près de la vérité militaire que ses interrupteurs, mais l'obéissance qu'il préconise n'est pas sans danger.

N'est-il donc pas possible de concilier deux prétentions si apparemment opposées ? Peut-on espérer, par un éclectisme judicieux, maintenir la discipline militaire tout en la rendant inoffensive pour les libertés publiques ? Voici deux propositions qui tendent à ce résultat :

1<sup>o</sup> L'obéissance serait toujours passive en matière purement militaire (service intérieur, manœuvre, service en campagne).

(1) V. le rapport qui précède le décret du 25 mai 1910.

(2) Washington a dit : « Il faut que dans une armée règne le plus parfait despotisme ».

2° L'obéissance serait exceptionnellement raisonnée dans l'exécution du service de place. Tout officier faisant partie d'une troupe commandée pour participer au maintien de l'ordre public serait en droit d'exiger, avant d'obéir aux ordres de ses chefs, que la réquisition de l'autorité civile lui fut communiquée (1).

La solution du problème est sans doute imparfaite, mais, ni l'antique conception de la discipline aveugle des consciences, ni la conception à sens trop large de la discipline raisonnée du soldat-citoyen ne peuvent nous donner satisfaction. Une solution mixte s'impose qui garantisse à la fois la sûreté des institutions et la force de l'armée.

(1) Cf. art. 24 de la loi du 26 juillet-3 août 1791 prescrivant de lire la réquisition aux troupes assemblées.

## CHAPITRE IX

### LES OPINIONS DU CORPS D'OFFICIERS

S'il faut en croire certains parlementaires et certains publicistes, le corps d'officiers serait composé en majeure partie d'hommes aux idées arriérées, hostiles à la politique républicaine. Ces officiers exerceraient sur leurs camarades et leurs inférieurs, par leur naissance, leur fortune ou leurs opinions une influence néfaste pour le bon esprit de l'armée telle qu'on la conçoit aujourd'hui. L'armée, dans la personne de ses chefs, serait un corps fermé, une aristocratie militaire. Or « aristocratie » est l'antonyme de « démocratie » et de « république » ; d'où l'on conclut au danger pour un régime républicain de confier ses troupes à des chefs qui lui sont hostiles.

#### § 1. — L'Aristocratie militaire.

On prétend, disons-nous, que la majorité du corps d'officiers est de tempérament aristocratique ; cette prétention s'appuie sur des raisons plus ou moins plausibles.

1° *Les officiers seraient recrutés pour la plupart dans l'aristocratie.* — Nos officiers sont recrutés presque exclusivement de deux façons bien distinctes : les uns passent de la vie civile à la situation d'officier par l'intermédiaire d'une école (Ecole polytechnique et Ecole spéciale mili-



taire établie à Saint-Cyr), les autres font un stage dans la troupe avant d'entrer dans une école d'arme qui les prépare à l'épaulette. En langage courant, on dit que les premiers sortent des écoles, les autres du rang.

Les jeunes gens qui sortent des écoles ont dû poursuivre leurs études assez tard ; ils sont restés jusqu'à dix-huit ans au lycée, souvent une ou deux années de plus. Quant à ceux qui aspirent à l'épaulette par la troupe, ils proviennent pour la plupart des candidats malheureux aux écoles. Les parents de ces jeunes gens ont eu à supporter des frais d'études qui révèlent une situation aisée ; bien mieux, ceux dont les fils sont admis à Polytechnique ou à Saint-Cyr ont encore un prix de pension à payer pendant les deux années passées dans ces écoles.

On voit par là, dit-on, que la carrière d'officier, peu rétribuée d'ailleurs, n'est pas permise aux enfants du peuple, à la démocratie.

2° *Le corps d'officiers serait un corps fermé, à caractère féodal.* — Le jeune homme qui sort d'une école militaire « où on l'a isolé soigneusement du reste de la nation » (1) devient propriétaire de son grade d'officier et acquiert ainsi une quasi-inamovibilité ; le ministre lui-même ne peut, de sa propre autorité, priver l'officier de son grade ; il ne dispose que de sa position et de son emploi (2). Le recrutement n'a lieu qu'à la base, suivant des règles fixes ; l'officier reste en charge pendant trente ans au moins et conserve son grade jusqu'à sa mort ; les différents échelons de la hiérarchie se gravissent un à un et dans un temps minimum déterminé par la loi. Enfin, les officiers possèdent tous les privilèges des nobles de la période féo-

(1) Rapport de M. Messimy sur le budget de la guerre de 1908 (Chambre, annexes, S. O. 1907, 25 décembre 1907, p. 1425).

(2) V. *infra* : L'état des officiers.

dale : le droit d'être jugés par leurs pairs, le droit de porter l'épée et l'exemption de certains impôts (1). Il s'agit donc bien d'un corps fermé, d'une classe privilégiée, d'une aristocratie enfin dont les aspirations diffèrent de celles des autres fractions de la société.

3° *Le corps d'officiers aurait l'esprit monarchique.* — Le fonctionnement d'une armée repose tout entier sur le principe d'autorité. En effet, un organisme appelé à opérer au milieu de circonstances qui exposent les individualités dont il est composé à des dangers multiples et soudains, a absolument besoin d'obéir à une impulsion qui permette d'opposer, à la soudaineté des événements, la soudaineté des résolutions et des mouvements qui en découlent. Une volonté unique, une responsabilité unique, en constituent l'indispensable moteur. L'esprit de discipline aidant, les cadres supérieurs d'une armée sont tout prêts à s'attacher à un monarque, roi ou empereur, investi du commandement suprême des troupes, homme d'armes par sa naissance, sachant flatter la vanité et satisfaire les goûts de ses officiers. C'est à la guerre que les officiers font leur fortune et le pacifisme d'une République ne peut leur convenir.

4° *Le corps d'officiers comprendrait une haute et une petite noblesse.* — Sans oser affirmer la survivance de l'ordonnance de 1781, aux termes de laquelle la preuve de quatre générations de noblesse était exigée de quiconque voulait servir comme officier, certains prétendent que la féodalité militaire comprend une haute et une petite noblesse et que les hauts grades vont à la première, tout comme sous l'ancien régime. En 1904, à la Chambre

(1) Les officiers avec troupe ne sont imposables à la contribution personnelle et mobilière qu'autant que le logement qu'ils occupent excède l'importance de celui qui leur serait concédé par l'Administration s'ils étaient logés dans les bâtiments militaires.

M. Gérault-Richard s'est fait l'interprète de cette idée (1). L'orateur citait une série d'articles parus dans le *Temps*, en 1899, et dans lesquels on relevait les chiffres suivants relatifs à la répartition dans les différents corps des officiers issus de famille noble ou simplement pourvus de la particule : sur 8.345 lieutenants on ne trouvait que 948 noms à particule, soit 11 0/0, tandis que sur 110 généraux de division, 32 avaient la particule, soit 29 0/0.

5° *Les officiers auraient des opinions conservatrices.* — Veut-on faire allusion aux cas isolés d'insubordination, de 1902 à 1906, lors de l'application des lois de laïcité ? Ou bien reproche-t-on aux officiers de se tenir à l'écart de toute manifestation politique, d'observer la neutralité que le législateur leur a imposée ? Enfin, cette appellation de conservateur n'est-elle que la conséquence des prétendus arguments qui précèdent ?

Nous ne nous attarderons pas à discuter une à une des idées spécieuses. Il nous suffira de dire que les officiers se recrutent parmi tous les jeunes gens, quels qu'ils soient, qui subissent avec succès le concours d'entrée et les examens de sortie dans les écoles militaires, que des bourses dans les lycées et les collèges, des cours à deux degrés dans les régiments ou des cours de garnison permettent aux jeunes gens sans fortune d'accéder à l'épaulette ; que le corps d'officiers n'est fermé qu'aux indignes et aux incapables tout comme les autres corps de fonctionnaires publics et que ses privilèges sont la juste contre-partie de la privation de certains droits ; qu'il se soumet volontiers à l'autorité de ses chefs légitimes, car sans discipline et sans commandement il n'y a pas d'armée ; qu'il ne connaît ni la roture, ni la noblesse, petite ou haute, ni le vasselage, ni la suzeraineté, mais simplement la subor-

(1) Ch. dép. Séance du 28 octobre 1904 (*J. O.* 29 octobre, p. 2239).

dination de grade à grade qui maintient chacun dans ses droits comme dans ses devoirs ; enfin, que les opinions du corps d'officiers sont ni plus ni moins conservatrices que celles des autres citoyens, car, plus que jamais, les militaires de tous grades se recrutent aujourd'hui dans toutes les classes de la société.

§ 2. — « Démocratisation » du corps d'officiers.

Malgré le peu de valeur des arguments dont nous nous sommes fait l'écho, tous les gouvernements républicains se sont attachés, dans leur politique, non seulement à républicaniser l'armée, mais aussi à démocratiser le corps d'officiers. Chaque régime veut une armée à son image.

Nous nous contenterons d'énumérer, presque sans commentaires, ce que nous appelons les mesures de « démocratisation ».

1° *Suppression de fait du maréchalat.* — La dignité de maréchal de France a été supprimée, en fait, par la troisième République. Voici l'historique succinct de la question. Par un décret du 24 février 1793, la Convention abolit la dignité de maréchal de France. Par le Sénatus-consulte du 28 floréal an XII, Napoléon rétablit le titre et crée les maréchaux d'Empire. La loi des cadres de 1875 dispose dans son article 8 que « le nombre des maréchaux, ainsi que les conditions de leur nomination seront réglés par une loi spéciale ». Ce texte n'a pas encore paru, bien que l'espoir de le voir voter ne semble pas perdu, si l'on s'en rapporte à l'article 2 du décret du 25 août 1913 sur le service intérieur : « Le général de division commandant un corps d'armée doit obéir au général de division chargé d'inspecter ce corps d'armée et au maréchal de France. »

2° *Exclusion de l'armée des membres des familles ayant régné en France* (1). — La loi du 22 juillet 1886, article 4, dispose que « les membres des familles ayant régné en France ne pourront entrer dans les armées de terre et de mer, ni exercer aucune fonction publique, ni aucun mandat électif ». Cette exclusion est d'ordre politique. La loi a créé non pas une indignité, mais une incompatibilité absolue entre la qualité de ces personnes et celle de soldat ou d'officier dans l'armée française. La loi de 1886, loi de circonstance, il est vrai, nous paraît bien rigoureuse et on ne peut s'empêcher de lui opposer la loi de recrutement (2) qui n'exclut de l'armée que les criminels et les antipatriotes militants.

3° *Augmentation du nombre d'officiers sortant du rang.* — Pendant longtemps Polytechnique et Saint-Cyr ont fourni les deux tiers des sous-lieutenants de l'armée ; un tiers des places était réservé aux sous-officiers.

En 1874 on crée les écoles de sous-officiers puis bientôt on attribue aux candidats sortant de ces écoles un plus grand nombre de places d'officier que par le passé. Enfin, en 1904, on décide de nommer sous-lieutenant sans concours et sans épreuves des adjudants ayant dix ans de services (3). La proportion du dixième des places réservées en 1904 à ces vieux sous-officiers est portée au cinquième en 1910 (4).

(1) Ch. dép. Déb. parl. 1886, *J. O.*, pp. 1030, 1044 et 1063. — Sénat, Déb. parl. 1886, *J. O.*, pp. 750, 800, 869 et 885.

(2) L. 21 mars 1905, art. 4 modif. par L. 30 mars 1912 et L. 6 décembre 1912.

(3) Décret du 18 juin 1904 modif. le 23 mai 1912. — V. également D. 11 juillet 1910 et 10 août 1911 (infanterie), 10 août 1910 (cavalerie) ; 17 octobre 1910 et 8 octobre 1911 (gendarmerie) ; 3 novembre 1909 et 18 avril 1912 (artillerie) ; 20 octobre 1910 (train), etc. .

(4) V. pour plus de détails la conclusion.

Dans l'infanterie, de 1882 à 1890, on nomme chaque année plus de sous-lieutenants sortant du rang que de sous-lieutenants provenant de Saint-Cyr ; à partir de 1892, la proportion se trouve renversée mais dès 1906 on fait prévaloir ce que M. Berteaux appelle « la solution démocratique ». De 1906 à 1911 inclusivement, on trouve 720 Saint-Cyriens promus contre 970 sous-officiers.

Dans la cavalerie, on constate que, sauf en 1894, 1895 et 1899, le nombre des sous-lieutenants sortant du rang est plus élevé que celui des sous-lieutenants sortant de Saint-Cyr. En 1909, Saumur donne 130 officiers contre 59 pris à Saint-Cyr ; en 1910, 114 Saumuriens contre 60 Saint-Cyriens ; en 1911, 115 contre 70. Si l'on tient compte des adjudants nommés officiers, on constate que le chiffre des Saint-Cyriens est à peine la moitié de celui de leurs camarades d'épaulette sortant du rang.

Dans l'artillerie, de 1885 à 1893, le tiers environ des sous-lieutenants provient de l'école de Versailles ; les deux autres tiers sortent de l'école Polytechnique. De 1893 à 1899, la proportion des sous-lieutenants sortant du rang augmente, mais leur nombre est encore moindre que celui des Versaillais. Depuis 1899, le nombre des sous-lieutenants sortant de l'école Polytechnique est inférieur à celui des sous-lieutenants sortant de Versailles (1).

4<sup>e</sup> *Avantages aux officiers sortant du rang* (2). — Les officiers sortant du rang bénéficient depuis quelques années d'un réel avantage dans l'avancement aux diffé-

(1) V. Rapport sur le budget de la guerre de l'exercice 1902 par M. M. Berteaux, tit. I, chap. 1 (Chambre, annexes, *J. O.* 1901, p. 1489).

(2) Nous ne parlons ici que des officiers des corps de troupe sortant du rang. De nombreux avantages ont été également accordés aux officiers d'administration qui, tous, proviennent de la troupe (L. 2 juillet 1900 ; D. 19 sept. 1900 ; L. 18 décembre 1905).



rents grades. Au lieu de dispenser l'avancement en se basant uniquement sur la valeur des candidats, quelle que soit leur origine, on a réservé un certain nombre de places aux officiers sortant de la troupe. Sous prétexte de ne pas sacrifier les anciens sous-officiers, on peut aboutir, avec ce système, à des injustices flagrantes. M. Berteaux, dans son rapport sur le budget de la guerre pour 1902, s'est fait l'interprète de cette conception : « L'intérêt des officiers et de l'armée aurait exigé, disait-il, que l'avancement fût dispensé de manière à assurer une part légitime à chacune des catégories d'officiers, « candidats issus des écoles ou sortis du rang ».

5° *Suppression de l'obligation de la dot.* — Un décret impérial du 16 juin 1808 dispose que les militaires en activité de service ne peuvent se marier qu'après avoir obtenu la permission de l'autorité militaire. Ce décret, analogue aux règles en vigueur sous l'ancienne monarchie (1), est basé sur le souci d'entourer l'armée de la considération publique et d'empêcher des unions qui, en créant une charge pour le militaire, nuiraient à son futur bien-être et le mettraient dans l'impossibilité de remplir convenablement ses devoirs.

De nombreuses instructions ministérielles (2), notamment l'arrêté du 17 décembre 1843, stipulaient que les officiers ne pouvaient se marier que si la personne recherchée en mariage présentait des conditions de moralité satisfaisantes et apportait en dot un revenu personnel et non viager de douze cents francs. La demande

(1) Nous laissons de côté la réglementation de la période révolutionnaire. Un décret du 8 mars 1793 permettait à tous militaires de contracter mariage sans l'agrément de leurs supérieurs.

(2) Circulaires et décisions ministérielles des 17 décembre 1843, 19 avril 1844, 17 juin 1847, 21 août 1852, 23 juin 1863, 18 fév., 14 avril et 14 juillet 1875, 18 juillet 1887, 26 juin 1888, 8 juillet 1892.

de l'officier devait être accompagnée d'un extrait, par acte notarié spécial, du projet de contrat relatant l'apport de la future et cet apport ne pouvait être constitué ni en argent comptant, ni en valeurs au porteur, parce que le revenu non viager de douze cents francs n'aurait pas été suffisamment garanti. Seuls, les officiers dont la solde était de 5.000 francs au moins pouvaient être autorisés à se marier sans que leur future ait à justifier d'un apport dotal.

On reprochait à cette réglementation d'être peu démocratique, anti-sociale, puisqu'elle réduisait le nombre des unions, immorale même sous bien des rapports.

Une circulaire du 1<sup>er</sup> octobre 1900 est venue abroger toutes les anciennes dispositions relatives aux conditions de mariage des officiers ; elle a supprimé l'obligation de la dot.

Anx termes de la circulaire de 1900, les officiers qui désirent contracter mariage doivent en faire la demande, par la voie hiérarchique, au gouverneur militaire ou au général commandant la région suivant le cas. Ces officiers généraux accordent directement, et par délégation du ministre, les autorisations de mariage demandées par les officiers placés sous leurs ordres, jusqu'au grade de Colonel inclusivement. Les demandes formées par les officiers généraux sont transmises au Ministre.

Toute demande d'autorisation de mariage que les gouverneurs militaires et les généraux commandant les régions croient devoir écarter, pour quelque cause que ce soit, est transmise au Ministre qui statue.

Chaque demande est accompagnée :

a) D'un certificat constatant la situation de la future et celle de ses parents, la réputation dont elle jouit ainsi que sa famille. Ce certificat est délivré par le maire du

domicile de la future et approuvé par le sous-préfet de l'arrondissement.

b) De l'avis motivé des chefs hiérarchiques sur la moralité de la future épouse et la convenance de l'union projetée. A cet effet, les chefs de corps ou de service doivent recueillir, par l'intermédiaire de la gendarmerie du domicile de la future, des renseignements analogues à ceux qui sont demandés à l'autorité civile.

Les dispositions de 1900 ont l'avantage de donner plus de liberté à l'officier dans une matière quelque peu étrangère à l'état militaire ; elles lui permettent d'épouser la femme de son choix si l'alliance présente les conditions d'honorabilité désirables ; l'absence de dot n'est plus un empêchement au mariage.

L'auteur de la circulaire de 1900, le général André, ne s'est pas soucié uniquement de la liberté civile des officiers ; un autre but a été poursuivi, que la politique de l'époque fait aisément comprendre. S'il est bon, cependant, de faciliter l'accès de la famille militaire aux femmes honorables sans fortune, il ne faudrait pas que l'exagération de cet accueil pût porter atteinte au renom et à la cohésion du corps militaire lui-même.

6° *Suppression des officiers d'ordonnance.* — Jusqu'en 1908, chaque officier général avait comme collaborateur immédiat un officier d'état-major portant le nom d'officier d'ordonnance. Les commandants de corps d'armée avaient même droit à deux officiers d'ordonnance.

Cette disposition était l'objet de nombreuses critiques. On lui reprochait d'enlever à l'état-major proprement dit de nombreux officiers brevetés, souvent les meilleurs, de créer auprès des généraux un organe d'une utilité peu démontrée et souvent même d'une influence fâcheuse, enfin d'être un vestige suranné des armées aristocra-

tiques des siècles passés. Ces critiques ont abouti au décret du 23 septembre 1908 qui a supprimé les officiers d'ordonnance. Depuis, les officiers généraux sont simplement autorisés à prendre auprès d'eux, pour exécuter des travaux d'un ordre particulier, un officier de leur état-major, à condition qu'il ne s'agisse que d'une mission temporaire.

7° *Unification et augmentation des soldes.* — Les tarifs de soldes ont été successivement remaniés sur les bases suivantes :

a) On admet d'abord le principe de l'unification des soldes par grade, dans toute l'armée ; à grade égal, tous les militaires perçoivent la même solde quel que soit leur service ou leur arme (1).

b) On décide ensuite que dans chacun des grades de lieutenant et de capitaine, il y aura plusieurs échelons de solde basés sur l'ancienneté dans le grade ; la solde des officiers passant dans les échelons supérieurs est sensiblement augmentée : c'est une amélioration du sort des officiers subalternes (2).

c) On adopte enfin un système dans lequel la solde des officiers subalternes est proportionnée non seulement à l'ancienneté de grade mais aussi à l'ancienneté de service. Cette disposition améliore le sort des officiers qui sortent de la troupe : ainsi le lieutenant sorti de Saint-Maixent depuis deux ans seulement mais qui compte dix ans de services touche la même solde que son camarade provenant de Saint-Cyr et qui a sept ans de grade (1).

(1) Le décret du 29 mai 1890 marque la dernière étape faite dans la voie de l'unification des soldes, voie dans laquelle on s'était déjà engagé en 1875 et en 1877.

(2) D. 4 janvier 1889 ; D. 29 mai 1890 ; Décisions présidentielles des 23 avril 1895, 6 mai 1901 et 2 juillet 1902.

(1) L. de finances du 8 avril 1910 et D. 2 août 1910 ; loi de finances du 13 juillet 1911 et D. 6 octobre 1911.

Ces différentes modifications aux tarifs de solde ont eu pour but principal d'améliorer la situation des officiers subalternes, celle des lieutenants en particulier, d'ouvrir largement la carrière d'officier aux jeunes gens sans fortune. On a cependant abouti, dans le système de la progression, à un résultat quelque peu illogique : un lieutenant, après 8 ans de grade et 20 ans de services, touchait, dans ces dernières années, exactement la même solde qu'un capitaine nouvellement promu, 303 francs par mois (1).

8° *Exclusion de certains candidats qui se destinent à la carrière d'officier.* — La loi du 7 août 1913, article 13, alinéa 8, dispose que ; « nul ne sera admis à passer le « concours d'admission à l'Ecole spéciale militaire et à « l'Ecole polytechnique, s'il ne justifie avoir fait en « France les trois dernières années d'études qui ont précédé le concours ». Le législateur entend exclure du concours d'admission les jeunes gens qui poursuivent leurs études secondaires dans des établissements d'instruction fixés à l'étranger à la suite des lois du 1<sup>er</sup> juillet 1901 et du 7 juillet 1904.

(1) Depuis une quarantaine d'années, on constate, à quelques exceptions près : *a*) une diminution de la solde proprement dite des officiers généraux et des officiers supérieurs ; *b*) une augmentation de la solde des officiers subalternes. V. sur cette question le rapport sur le budget de la guerre pour l'exercice 1909 (Chambre, annexes, S. O. 1908. 8 déc. 1908, p. 1333). — Le 29 décembre 1913 un projet de loi sur le relèvement de la solde des officiers a été définitivement voté par la Chambre. Dans un premier vote, le 22 décembre, la Chambre excluait les généraux du relèvement des soldes et diminuait l'augmentation proposée en faveur des colonels (amendement Dalbiez). Le 27 décembre le Sénat supprimait cette exclusion fâcheuse. Enfin, le 29 décembre, la Chambre a accepté les modifications votées par le Sénat, mais elle a repoussé un amendement de M. de Montebello tendant au vote d'un crédit pour que les colonels et les généraux de brigade soient immédiatement augmentés.



Nous devons enfin ajouter que la question de la gratuité dans nos grandes écoles militaires, en suspens depuis quelques années, sera résolue bientôt ; le Parlement et l'administration de la guerre sont d'accord pour la faire aboutir.

En matière de conclusion nous nous demanderons simplement si les prétendues opinions conservatrices du corps d'officiers ont jamais ébranlé son loyalisme, en un mot si le pouvoir militaire, par ses idées et ses tendances, est devenu dangereux pour les institutions républicaines au point que le gouvernement dût en prendre ombrage. Un ministre civil de la guerre, M. Maurice Berteaux, a répondu à cette question en 1904 :

« S'il m'est impossible, disait-il, de porter, à l'heure où  
« je parle, un jugement d'ensemble sur les opinions de  
« notre corps d'officiers, si j'admets néanmoins que, par  
« suite de certaines circonstances, les sentiments réaction-  
« naires y sont plus fréquents que dans le reste de la  
« nation ; si enfin la République n'a pas encore, au bout  
« de trente ans d'existence, une armée qui soit en har-  
« monie suffisante avec ses autres institutions, je dis que  
« nous devons en tirer une conséquence, c'est que véri-  
« tablement ce corps d'officiers a un mérite particulier  
« puisque, pendant trente-trois années consécutives,  
« nous n'avons pas eu, dans son ensemble, même aux  
« périodes les plus troublées, un reproche grave à lui  
« adresser (1). »

(1) Chambre, Déb. parl., 2<sup>e</sup> séance du 1<sup>er</sup> décembre 1904 (*J. O.*, p. 2806).



## CHAPITRE X

### REMÈDES AUX DANGERS DU POUVOIR MILITAIRE

L'étude des dangers du pouvoir militaire nous montre que l'existence d'une armée permanente et considérable peut être incompatible avec les libertés publiques.

Ces dangers émanent de trois forces, l'une matérielle : la troupe ; les deux autres morales : le commandement et la discipline.

On peut concevoir que la première de ces forces, la troupe, agisse isolément : c'est l'anarchie militaire. Mais dans une armée convenablement organisée, troupe, commandement et discipline sont inséparables. Ce qu'il faut craindre alors, c'est la mise en mouvement de la troupe sur l'ordre illégal des chefs, c'est la coordination naturelle des trois forces, aussi indispensables que redoutables, agissant dans un but illégitime.

Quels remèdes a-t-on imaginés jusqu'ici, quelles mesures préventives a-t-on prises contre l'abus possible de la force ? D'abord la composition de l'armée, essentiellement nationale ; mais qui donc empêchera un chef populaire et ambitieux d'acquérir un tel ascendant sur de jeunes troupes qu'il leur fasse oublier tout ce qu'une longue éducation civique a pu leur apprendre ? Ensuite, la restriction des pouvoirs conférés aux grands chefs ; mais

cette diminution d'autorité, nécessairement limitée en temps de paix, devient nulle dès que le pays est menacé à l'intérieur ou sur ses frontières. Enfin, l'affaiblissement de la discipline ; mais nous savons qu'on ne peut y toucher sans compromettre la solidité de l'édifice militaire, et les limites que nous nous sommes efforcé de lui tracer sont bien incertaines.

Jusqu'ici, la protection contre les dangers du pouvoir militaire n'est qu'incomplète ; on a pris des mesures partielles, toutes sont insuffisantes. Le problème est-il donc insoluble ?

On peut songer sans doute à supprimer toute armée organisée, à laisser aux membres de la société le soin de porter les armes. C'est la solution des sociétés naissantes, mais leur exemple, précisément, nous montre qu'elles ont subi cette solution, puis qu'elles l'ont rejetée dès que leur pacification et le développement de leur civilisation ont permis à chaque organe différent de l'Etat d'avoir une existence propre.

Dans les sociétés primitives, les emplois civils et les emplois militaires sont concentrés dans les mêmes mains ; toutes les fonctions de l'Etat sont confondues. Ces sociétés vivent encore de la rapine, un chef dirige leurs destinées, c'est un chef de bande, un chef militaire. Mais l'épée détruit et ne saurait fonder. Dès qu'un peuple devient sédentaire, dès qu'il cherche à s'établir dans la paix pour vivre de son travail et de son commerce, il s'aperçoit que la confusion des fonctions de l'Etat n'est pas sans danger, il exige une séparation complète entre la société et la force armée. Cette séparation a plusieurs avantages :

1° L'armée est investie d'un rôle social de protection qui lui interdit l'abus de la force ;

2° La fraction paisible et industrielle de la société est mise à l'abri des exactions des citoyens armés ;

3° La division des fonctions permet d'utiliser les aptitudes individuelles au mieux des intérêts généraux ; les caractères aventureux trouvent leur emploi dans l'armée, les citoyens pacifiques font œuvre utile de production ;

4° Sans séparation, la société civile est sacrifiée au pouvoir militaire, ce dernier domine et commande ; c'est alors la guerre sans trêve, la vie sociale militarisée, la liberté indispensable aux échanges étouffée.

C'est la confusion des deux pouvoirs aux mains des seigneurs féodaux qui a plongé le x<sup>e</sup> siècle dans les horreurs d'une guerre civile presque ininterrompue, c'est cette confusion aux mains du peuple souverain qui a donné naissance à la théorie du soldat-citoyen et à l'institution de la garde nationale (1).

On ne saurait donc revenir à un système définitivement condamné. La séparation, au contraire, est le premier pas dans une politique qui donnera un Gouvernement civil à la société civile ; elle consiste à cantonner les différentes fonctions de l'Etat dans leurs attributions respectives. Appliquée à l'armée, elle sera plus ou moins complète suivant les époques et suivant les pays : entre l'organisation féodale et le système des mercenaires, entre l'emploi d'une armée de métier et celui de la garde nationale, il y a des solutions moins extrêmes.

La séparation tend ainsi à organiser à part la force armée, à faire un départ radical entre les emplois civils et les emplois militaires, à séparer les institutions. L'armée devient un organe distinct des autres organes de l'Etat ; il s'agit maintenant de donner au pouvoir civil les moyens de la maintenir dans son rôle.

(1) Nous verrons plus loin cependant que la législation révolutionnaire a consacré le principe de la séparation des fonctions militaires et des fonctions civiles, mais c'est un principe qui, comme tant d'autres, est resté en partie spéculatif.

Deux procédés ont été employés par le pouvoir civil pour échapper à l'absolutisme du pouvoir militaire et pour le dominer : l'un primitif, le *cantonnement territorial*, l'autre moderne, plus perfectionné, le *cantonnement juridique*.

Le cantonnement territorial consiste à écarter les soldats de l'intérieur du pays, à placer l'armée de ligne sur les frontières. C'est le système de l'*imperium domi* et de l'*imperium militiae*. Benjamin Constant prétendait le remettre en faveur ; il voulait que la force armée ne fût point agglomérée par masses ; qu'elle fut disséminée dans les départements frontières, qu'elle ne pût jamais être concentrée dans la capitale (1).

Le procédé du cantonnement territorial empêcherait peut-être (2) qu'on se servît jamais de l'armée comme moyen de gouvernement ou comme instrument d'oppression, car Paris est le berceau des coups d'Etat et des révolutions ; ce procédé donnerait en outre satisfaction aux quelques orateurs qui, lors de l'élaboration de la loi du 7 août 1913, demandaient qu'on portât en couverture, sur la frontière du nord-est, la presque totalité de nos forces militaires (3). Mais les inconvénients du cantonne-

(1) Benjamin Constant. *Cours de polit. constitut.*, I, pp. 409, 242 et 338.

(2) Le doute nous est imposé par l'épisode des Cent-Jours. L'île d'Elbe n'était-elle pas le plus parfait des cantonnements territoriaux ? Il est vrai qu'elle fut le cantonnement du commandement beaucoup plus que celui de la troupe.

(3) Cette solution avait pour but d'éviter qu'on portât la durée du service de 2 à 3 ans. L'avis donné par le conseil supérieur de la guerre peut se résumer ainsi :

1<sup>o</sup> *Persistance de l'insuffisance des effectifs*. — Cette concentration pourrait diminuer l'insuffisance totale de notre couverture, mais ne ferait pas cesser l'insuffisance numérique des compagnies, c'est-à-dire la plus grave de nos faiblesses. l'unité rachitique;

ment territorial sont trop nombreux pour qu'on songe à l'adopter :

1° La concentration des troupes ne peut se faire sur les frontières sans constituer une menace pour les pays voisins ;

2° Cette concentration réunit les troupes sur des points où elles n'auront peut-être pas à opérer dans un conflit futur ;

3° En écartant l'armée de l'intérieur, la gendarmerie devient impuissante à réprimer les troubles et les émeutes ;

4° Le soldat, trop éloigné de ses foyers, maintenu au corps pendant trois années consécutives par le fait de cet éloignement, prend l'esprit du soldat de métier ;

5° L'incorporation loin du lieu d'origine aggrave la charge du service militaire ;

6° S'il est bon de proscrire le recrutement régional, il ne faut pas, par contre, envoyer les recrues sous un climat trop différent du leur, sous peine d'augmenter la morbidité dans l'armée ;

7° La concentration des troupes sur un seul point accroît les charges du budget (indemnités accordées aux troupes des garnisons frontières, frais de transport des vivres et des fourrages) ;

8° Enfin, cette concentration rend la mobilisation des hommes des réserves extrêmement lente et difficile : il faut donner des délais de route à la majorité des réservistes et se résoudre à procéder dans le désordre à une mobilisation qui s'accomplit trop près du théâtre des opérations.

En résumé, le cantonnement territorial est un procédé d'un autre âge ne pouvant convenir à une armée nombreuse qui, en temps de guerre, tire tous ses moyens de l'ensemble du territoire.

2° *Désorganisation de la mobilisation.* — Il faudrait refaire tout le plan de concentration et cette réfection serait impossible, car il faut que les réserves puissent être encadrées sur place.

Il convient donc de recourir au procédé du cantonnement juridique et c'est celui qu'ont employé les Etats modernes.

Le cantonnement juridique, comme le cantonnement territorial, est basé sur la séparation du pouvoir civil d'avec le pouvoir militaire « que l'on réussit à faire vivre sur le même territoire que le pouvoir civil, en l'enfermant juridiquement dans une certaine sphère d'activité » (1). La force armée, organisée à part, est subordonnée au pouvoir civil qui, seul, peut la mettre en mouvement, qui, seul encore, en dispose pour faire respecter en deçà et même au delà des frontières les actes de souveraineté du gouvernement ; nulle troupe ne peut agir que d'après les réquisitions écrites des autorités civiles qui règlent librement son emploi. L'armée est l'instrument du gouvernement civil, elle lui est subordonnée et lui obéit, elle n'agit que sur son ordre ; tel est le cantonnement juridique qui lui est assigné.

La question est cependant plus complexe. D'abord la difficulté n'est pas de poser un principe mais de le réaliser. Ensuite le cantonnement juridique est fait à la fois de séparation plus ou moins complète et de subordination plus ou moins étroite et ces deux éléments varient suivant les époques. Enfin, dans la pratique, la subordination est imposée non seulement au pouvoir militaire considéré dans son ensemble mais même étendue à ses membres, aggravée pour eux, au point de les placer sous l'entière dépendance du pouvoir civil. C'est ce que nous allons nous efforcer de démontrer dans les derniers chapitres de la présente étude, en insistant plus spécialement sur le principe de la subordination.

(1) Hauriou. *Principes de droit public*, p. 377.



## TITRE II

### LE PRINCIPE DE LA SUBORDINATION DU POUVOIR MILITAIRE AU POUVOIR CIVIL MISE EN ŒUVRE DE CE PRINCIPE

---

#### CHAPITRE I

##### NOTIONS HISTORIQUES

Nous n'essaierons pas de montrer dans le détail comment fut réalisée dans le cours des siècles la subordination du pouvoir militaire au pouvoir civil. La question nous entraînerait à faire toute l'histoire des institutions militaires au point de vue spécial de la séparation du pouvoir civil et du pouvoir militaire, car le principe de la subordination n'est que le corollaire de celui de la séparation (1).

Nous nous contenterons d'esquisser le sujet.

A Rome, c'est seulement sous la République, avec Sylla, qu'une première tentative est faite pour séparer

(1) Sur cette question, V. Hauriou, *op. cit.*, et Rochoux : *De l'autorité militaire, sa nature, ses rapports avec l'autorité civile*, ch. iv.

les fonctions militaires des fonctions civiles (1). Jusque là, le consul, comme le préteur, était un chef militaire aussi bien qu'un magistrat civil. Désormais, il n'en est plus tout à fait ainsi. Les consuls, notamment, perdent l'*imperium*, c'est-à-dire le droit de commander une armée, ou plutôt ils ne l'ont désormais qu'en devenant proconsuls. Le Sénat, en revanche, devient le corps dirigeant de la République et Sylla lui confère tous les privilèges. Certains chefs militaires étaient parfois tentés d'abuser de leur pouvoir. Sylla décide que le Sénat aurait toujours le droit de rappeler un général incapable ou suspect (2) ; enfin il ajoute de nouveaux articles à la loi de Saturninus qui punissait les attentats contre la République. Troubler un magistrat dans l'exercice de ses fonctions, quitter sans ordres sa province, conduire une armée hors de ses cantonnements, entreprendre une guerre sans l'aveu de la République, intervenir dans les affaires des peuples étrangers, traiter secrètement avec eux, tous ces actes, qualifiés crimes de lèse-majesté, entraînent la peine de l'exil (3). C'est ainsi que Sylla qui avait grandi et vaincu par l'armée prétendit fonder un régime purement civil.

Il faut arriver au Bas-Empire pour trouver une séparation complète des fonctions civiles et des fonctions militaires. Constantin distingue nettement l'armée et l'administration, les chefs civils et les chefs militaires ; il

(1) Darius avait déjà séparé le magistrat civil du commandant militaire en instituant dans chaque gouvernement un satrape ou gouverneur civil et un général commandant les troupes. De même, chez les Athéniens, les archontes étaient distincts des stratèges.

(2) Bossuet a dit : « Le Sénat tenait en bride les gouverneurs ». (*Disc. hist. univ.*, III, VI), et Montesquieu : « Le Sénat voyait de près la conduite des généraux et leur ôtait la pensée de rien faire contre leur devoir ». (*Grandeur et Décad.*, IX).

(3) Guiraud et Lacour-Gayet. *Hist. Rom.*

remet tous les pouvoirs civils aux préfets du prétoire. Si un chef tente de soulever une province, il est contrarié par l'administration civile investie de pouvoirs étendus. Dans sa constante préoccupation de donner la prédominance au pouvoir civil, Constantin place manifestement l'armée dans une situation inférieure et ne craint pas de porter atteinte aux privilèges honorifiques de ses chefs ; il diminue et déconsidère l'armée au moment où l'Empire allait avoir le plus besoin de ses services.

Sous les Mérovingiens et les Carolingiens, les fonctions civiles et les fonctions militaires sont entre les mains des comtes et c'est le pouvoir militaire qui domine. A l'époque féodale, c'est bien pis encore ; la propriété conférant la souveraineté, les seigneurs unissent le pouvoir civil au pouvoir militaire ; le droit de guerre dont ils font largement usage laisse deviner celui des deux pouvoirs auquel la prédominance est acquise.

Mais à partir du <sup>x</sup><sup>i</sup> siècle, la royauté lutte sans arrêt pour réprimer les brigandages féodaux et faire prévaloir la doctrine du droit régalien de guerre. Le roi se fait le champion de la paix et, par l'asseurement et la quarantaine, le roi limite les effets des guerres privées ; l'Eglise l'aide dans sa tâche en établissant la trêve de Dieu. Enfin, grâce à l'appui des légistes qui dégagent l'idée que le roi est le représentant général et le gardien de la paix publique dans toute l'étendue du royaume, l'autorité royale s'affirme de plus en plus puissante ; forts de cette théorie et de l'appui du roi, les baillis et les sénéchaux attirent à eux tous les pouvoirs des seigneurs, mais ils les cumuleront à leur tour jusqu'au <sup>xiv</sup><sup>e</sup> siècle. A partir de cette époque, des gouverneurs sont institués dans la plupart des provinces et les attributions militaires des baillis et des sénéchaux passent dans leurs mains ; la division des pouvoirs se fait jour. Pendant ce temps la

taille est établie et va fournir une solde régulière aux troupes ; si bien qu'à partir de Charles VII la royauté tend à devenir un pouvoir civil prépondérant appuyé sur une armée obéissante.

Cependant les gouverneurs abusent de leur autorité : ils lèvent des impôts, s'arrogent un pouvoir de juridiction. Richelieu, pour les réduire, recourt aux intendants de province qui sont les représentants directs du roi. Ces fonctionnaires royaux, investis de pouvoirs considérables, absorbent toutes les fonctions civiles. On ne peut mieux faire que de les comparer à nos préfets actuels ; ils ont en effet le pouvoir réglementaire et ils exercent une haute surveillance sur le tirage au sort de la milice. La subordination du pouvoir militaire se dessine de plus en plus.

A partir du xvii<sup>e</sup> siècle, le roi cesse d'être un chef militaire au service de la nation pour devenir un chef d'Etat au service de la société civile, mais la force armée lui est plus subordonnée que jamais (1). Deux ministres de la guerre civils, Letellier puis Louvois, soumettent l'armée à un contrôle rigoureux, le soldat n'appartient plus à son Colonel mais au roi, des inspecteurs généraux rendent partout présentes l'autorité du roi et du ministre (2). L'armée de l'ancienne monarchie réalise enfin le type de la force publique subordonnée et obéissante.

La Révolution n'a plus qu'à conserver dans ses lois le principe de la séparation des fonctions militaires et des fonctions civiles et de la subordination du pouvoir militaire. Dans de nombreux textes que nous serons amené

(1) « Louis XIV assiste encore à quelques spectacles militaires, au passage du Rhin et à quelques sièges, mais il ne dirige pas et ne se bat pas ; ses successeurs n'iront même plus aux armées ». (Hauriou, *op. cit.*).

(2) Cf. Voltaire. *Siècle de Louis XIV*, ch. xxix.

à citer dans la suite (1), elle établit une règle qui est devenue un axiome de notre droit public : la force armée est toujours subordonnée à l'autorité civile dont elle est l'instrument, et elle lui est subordonnée non seulement au point de vue de sa mise en mouvement et de son action, mais aussi au point de vue de son organisation et de son recrutement (2).

Le pouvoir civil restera dès lors un pouvoir séparé et dominant. Les gouvernements s'appuieront sur une armée obéissante, mais, sans se confondre avec elle et sans chercher à tirer uniquement de sa force leur activité et leur puissance. On ne mettra plus en doute la nécessité du Gouvernement civil pour la Société civile, et, par suite, l'obligation de subordonner le pouvoir militaire.

(1) Lois ou décrets du 21 octobre 1789, des 6-12 décembre 1790, des 8-10 juillet 1791 ; Const. 3-4 sept. 1791, Décl. art. 12 et 13 ; Acte const. 24 juin 1791, art. 112 ; Const. 3 fructidor an III, art. 25.

(2) Nous laissons de côté la question de la dépendance de l'armée en matière de recrutement. Il nous suffira de dire que, depuis la Révolution, le nombre d'hommes à incorporer chaque année dans l'armée est fixé par le législateur. Ainsi l'ont compris ou même nettement spécifié les décrets des 28 février et 28 mars 1790 ainsi que le décret du 26 juin 1790 dont les dispositions sont reproduites dans la Constitution de 1791. Sous le premier Empire, le contingent est fixé par de simples sénatus-consultes, mais à partir de la Restauration (Charte de 1814, art. 12) il a toujours été arrêté par une loi. Avec le service obligatoire pour tous, les Chambres n'ont plus de contingent annuel à fixer.

Ajoutons enfin que les opérations du recensement et de la revision sont exclusivement dirigées par le pouvoir civil. Le Conseil de revision, bien que chargé de classer les jeunes gens au point de vue de leur aptitude physique, est ainsi composé : le préfet, président, un conseiller de préfecture, un conseiller général, un conseiller d'arrondissement et un officier général ou supérieur, membres. Un sous-intendant militaire, le commandant de recrutement et un médecin militaire assistent aux opérations du conseil de revision, mais ne font pas partie du conseil.

C'est ce que semblait reconnaître le premier Consul devant le Conseil d'Etat, lorsqu'il affirmait que dans tous les pays la force cède aux qualités civiles ; que ce n'était pas comme général qu'il gouvernait, mais parce que la nation voyait en lui les qualités civiles propres au gouvernement, et que si elle n'avait pas cette opinion le gouvernement ne se soutiendrait pas (1).

(1) Discussion relative à l'établissement de la Légion d'honneur.



## CHAPITRE II

### RÉQUISITIONS CIVILES

Nous appelons réquisition civile l'acte par lequel un représentant de l'autorité civile enjoint à un commandant de la force publique de participer avec sa troupe au maintien de l'ordre public. Cette réquisition, qu'on appelle communément réquisition de troupes, s'oppose mieux, sous le nom de réquisition civile, à la réquisition militaire dont nous parlerons dans la suite (1) : la première est imposée par l'autorité civile, la seconde par l'autorité militaire.

La réquisition civile est un ordre de l'autorité civile à la force publique « essentiellement obéissante ». Elle est donc une application immédiate de la subordination du pouvoir militaire au pouvoir civil qui, elle-même, découle du principe de la séparation de ces deux pouvoirs. En effet, du jour où les fonctionnaires civils n'ont plus que des attributions exclusivement civiles mais restent néanmoins responsables du maintien de l'ordre et de l'exécution des lois, il est nécessaire d'établir un lien de dépendance entre l'autorité militaire et l'autorité civile, au profit de cette dernière. Ce lien c'est la réquisition civile.

(1) La réquisition militaire consiste dans la fourniture de prestations en nature que les autorités militaires peuvent exiger de la population civile dans certains cas déterminés.

Les réquisitions civiles n'ont pas changé de caractère depuis la Révolution ; tous les textes publiés depuis se bornent en général à réglementer l'intervention de la force armée (1).

Notre but est de montrer que la subordination du pouvoir militaire au pouvoir civil, en matière de réquisition, a été poussée très loin.

Mais au préalable, il est juste de reconnaître que la

(1) Le décret des 28 février, 21 mars et 28 avril 1790 sur la constitution de l'armée, dans son article 8, impose aux officiers et soldats l'obligation de prêter main-forte quand ils sont requis par les corps administratifs, les officiers civils et municipaux.

La loi des 6-12 décembre 1790 concernant l'organisation de la force publique, dans ses articles 4 et 7, stipule que les citoyens ne peuvent exercer aucun acte de la force publique sans en avoir été requis légalement.

La loi des 8-10 juillet 1791 sur la conservation et le classement des places de guerre (tit. III, art. 16 et 17), exige que toute réquisition soit faite par écrit.

La loi des 26 juillet, 3 août 1791, après avoir spécifié que l'autorité militaire ne peut agir qu'en vertu d'une réquisition de l'autorité civile, précise la forme et les termes mêmes de la réquisition écrite.

La loi du 22 juillet 1879, art. 5, donne aux présidents du Sénat et de la Chambre des députés le droit de requérir la force armée et *toutes* les autorités dont ils jugent le concours nécessaire.

L'instruction ministérielle du 24 juin 1903, dont les articles 16 à 19 sont encore en vigueur, renferme des recommandations adressées aux autorités militaires.

L'instruction interministérielle du 20 août 1907, document très complet et très clair, réunit et commente les dispositions des deux lois de 1791 et de la loi de 1879 ; elle est elle-même commentée par une circulaire du 31 août 1907 (B. O. E. M., vol. 75).

Enfin, le décret du 7 octobre 1909 sur le service des places, dans ses articles 65 et 78, ne fait que reproduire les prescriptions d'ordre général des règlements antérieurs sur le service dans les places de guerre et les villes de garnison.

On peut consulter également les constitutions de 1791, tit. IV, art. 8 et 10 ; 1793, art. 112 ; 1848, ch. IX, art. 103.

forme de la réquisition (elle doit être faite par écrit et rédigée dans une forme solennelle) (1) présente pour l'autorité militaire plusieurs avantages :

1° Le chef militaire requis a la preuve que l'ordre émane d'une autorité en droit de le donner ;

2° Il a l'assurance que l'ordre n'a pas été dénaturé en passant de bouche en bouche ;

3° L'ordre écrit dégage pleinement la responsabilité de l'autorité militaire ;

4° Enfin la nécessité d'un écrit est une garantie pour les chefs qu'ils ne seront pas mis en mouvement à la légère.

Cela posé, on est obligé de constater que les principes de 1791 ont subi des interprétations qui ont placé le pouvoir militaire dans la dépendance de plus en plus étroite du pouvoir civil.

1° *Etablissement du droit de réquisition directe.* — On distingue deux catégories d'autorités : les autorités civiles qui ont qualité pour requérir la force publique et les autorités militaires susceptibles d'être requises (2).

Lorsqu'une de ces autorités civiles a le droit de requérir d'autres chefs militaires que ceux dont on prévoit l'emploi éventuel, en d'autres termes lorsqu'elle peut adresser une réquisition à toutes les autorités dont elle juge le concours nécessaire, on dit que la réquisition est *directe*.

Le droit de réquisition directe a été donné aux présidents du Sénat et de la Chambre des députés par l'article 3 de la loi du 22 juillet 1879 ; ce droit a pour but de sauvegarder l'indépendance des assemblées. Bien qu'il soit amplement justifié, on ne peut s'empêcher de le trouver exorbitant car il permet aux présidents des deux Cham-

(1) L. 26 juillet, 3 août 1791, art. 22.

(2) Cf. Inst. 20 août 1907, art. 2 et 7.

bres, s'ils le jugent opportun, de mettre en mouvement une partie importante de la force publique. Aussi, conceit-on facilement qu'avant 1879 aucune autorité civile n'ait été investie d'un droit aussi étendu, sauf en 1848 où, pendant un laps de temps très court, le président de l'Assemblée nationale a possédé le droit de réquisition directe (1).

Ce droit sans limites et qui peut d'ailleurs s'exercer sans écrit présente quelques inconvénients. On peut d'abord supposer que les deux Chambres usent simultanément du droit de réquisition directe et que, par surcroît, le pouvoir exécutif mette l'armée en mouvement. On ne sait plus à qui l'armée doit obéir. En second lieu, un droit de réquisition presque illimité tient en échec les prérogatives du Président de la République. Dans la pratique le mal n'est pas aussi grand que nous voulons bien le supposer. En temps ordinaire, après entente entre les présidents des Chambres et le ministre, un détachement de troupes est mis à la disposition des deux Assemblées ; leur chef est choisi par le président et placé sous ses ordres. Il n'en est pas moins vrai que si cette entente disparaît, le droit de réquisition directe peut et doit s'exercer ; il a pour résultat immédiat de violer les principes de la hiérarchie et de l'unité du commandement et de placer les officiers sous l'entière dépendance du pouvoir législatif.

2° *Immixtion des autorités civiles dans les actes d'exécution de la réquisition.* — Deux principes ont toujours été admis :

a) L'autorité militaire ne peut agir qu'en vertu d'une réquisition de l'autorité civile qui est seule juge du mo-

(1) D. 11 mai 1848, art. 6 et 7 ; les dispositions de ce décret n'ont pas été reproduites dans l'art. 32 de la Constitution du 4 novembre.

ment où la force armée doit être requise et du moment où la réquisition peut être levée ;

b) Réciproquement, l'autorité civile ne peut s'immiscer dans les actes d'exécution de la réquisition (1).

Dans ces deux principes on trouve une idée de séparation et de subordination et, de plus, la volonté de maintenir chacun des deux pouvoirs dans un rôle qu'il est apte à remplir.

L'instruction du 20 août 1907 n'a pu que reproduire ces principes. Elle dit, en effet, dans son article 18 : « Tant que dure l'effet de la réquisition, l'autorité militaire reste seule juge des moyens de son exécution. Il lui appartient notamment de fixer définitivement les effectifs et la nature des troupes à employer ». Mais, dans le but louable d'assurer la continuité de l'entente entre les deux autorités, l'instruction semble se déjuger en facilitant l'immixtion des fonctionnaires requérants dans les actes de l'autorité militaire ; c'est ainsi que son article 14 dispose : « Indépendamment de la remise ou de l'envoi de la réquisition, l'autorité requérante peut adresser à l'autorité requise une communication écrite, télégraphique ou verbale, lui faisant connaître ses appréciations personnelles sur les dispositions à prendre, notamment sur les points suivants : moment le plus favorable pour l'arrivée des troupes ; points à occuper ; mode d'accès de la troupe à ces points ; conduite générale à tenir par la troupe à l'arrivée ; effectifs et nature des troupes à employer » (2).

Les dispositions qui précèdent entraînent une subordination excessive de l'armée au pouvoir civil, car dans

(1) L. 8 10 juillet 1791, III, art. 17 ; L. 26 juillet, 3 août 1791, art. 3 ; D. 7 octobre 1909, art. 66 et 72 ; Inst. 20 août 1907, art. 1, 8, 18.

(2) Cf. Circ. 31 août 1907, art. 14.

la direction d'une troupe, l'autorité militaire, semble-t-il, doit conserver une liberté complète. En présence de l'avis qui aura pu lui être donné par l'autorité civile, et dont il devra tenir « le plus grand compte possible » (1), le chef militaire requis ne sera plus un chef dans la véritable acception du mot ; sa troupe sera, quoi qu'on en dise, à la disposition des fonctionnaires ou magistrats requérants. La subordination du pouvoir militaire au pouvoir civil sera une subordination étroite, peu propre à assurer convenablement l'exécution d'une réquisition (2).

3° *Aggravation des peines encourues par les chefs militaires qui refusent d'assurer l'exécution d'une réquisition.* — L'article 234 du Code pénal est ainsi conçu : « Tout commandant, tout officier ou sous-officier de la force publique qui, après en avoir été légalement requis par l'autorité civile, aura refusé de faire agir la force sous ses ordres, sera puni d'un emprisonnement d'un mois à trois mois, sans préjudice des réparations civiles qui pourraient être dues aux termes de l'article 10 du présent Code. »

Jusqu'à une époque récente, le décret sur le service de place se bornait à rappeler les conditions de responsabilité qu'impose aux chefs militaires l'article 234 du Code pénal (3).

(1) Inst. 20 août 1907, art. 49.

(2) L'ancien décret sur le service des places, en date du 4 octobre 1891, disait dans son article 64 : « En obtempérant aux réquisitions des fonctionnaires chargés de l'exécution des lois et des règlements de police, les chefs de poste restent libres d'adopter telles dispositions militaires proprement dites que l'objet des réquisitions leur paraît exiger ». Le décret du 7 octobre 1909, art. 69, renvoie aux instructions interministérielles.

(3) D. 4 octobre 1891 aujourd'hui abrogé et remplacé par D. 7 octobre 1909.



De 1902 à 1906, des incidents se produisent lors de l'application des lois de laïcité. Un commandant d'armes reçoit une réquisition ; il désigne aussitôt, dans la place qu'il commande, une compagnie ou un escadron et communique au capitaine de cette unité la réquisition de l'autorité civile (1). L'officier oppose des résistances. L'attitude de cet officier sera-t-elle considérée comme un refus de faire agir la force sous ses ordres, après en avoir été légalement requis par l'autorité civile, ou comme un refus d'obéissance à son chef hiérarchique, le commandant d'armes ? L'officier aura-t-il contrevenu à l'article 234 du Code pénal ou bien sera-t-il passible de l'article 218 du Code de justice militaire ?

La question n'est pas sans intérêt, car les peines portées par l'un et l'autre Codes sont fort différentes. Contre le refus d'obéissance d'un officier le Code militaire sévit ainsi :

*En présence de l'ennemi ou de rebelles armés : mort avec dégradation militaire ;*

*Sur territoire en état de guerre ou de siège : destitution avec emprisonnement de 2 à 5 ans ;*

*Dans tous les autres cas : destitution.*

Les officiers mis en cause ont naturellement invoqué l'article 64 du décret sur le service de place, alors en vigueur, c'est à-dire la disposition du Code pénal qui prévoit un simple emprisonnement d'un mois à trois mois. Mais cette interprétation des textes n'était pas conforme à celle du gouvernement. L'instruction du 20 août 1907 est venue presque aussitôt définir la responsabilité des chefs militaires qui assurent l'exécution d'une réquisition ; l'ar-

(1) Bien souvent, à cette époque, les réquisitions adressées à l'autorité militaire furent entachées d'irrégularités. V. sur cette question tit. III, ch. II, *Justice militaire*.

ticle 25 dispose en effet : « L'article 234 du Code pénal  
« s'applique aux autorités militaires qui ont été saisies  
« directement d'une réquisition. Quant à celles qui ont  
« reçu d'une autorité militaire supérieure des ordres rela-  
« tifs à l'exécution d'une réquisition et qui ne se sont pas  
« conformées à ces ordres, elles sont passibles de l'ar-  
« ticle 218 du Code de justice militaire. »

Si l'on observe maintenant que les autorités saisies directement d'une réquisition sont normalement du grade de général (1), que cette même réquisition est presque toujours exécutée par un officier supérieur ou subalterne, on conviendra que l'article 234 du Code pénal ne doit plus guère s'appliquer à l'avenir aux autorités militaires chargées d'assurer l'exécution d'une réquisition ; l'article 218 du Code de justice militaire l'a pour ainsi dire remplacé.

Nous avons vu ainsi comment, en matière de réquisitions civiles, le pouvoir militaire est à l'entière discrétion du pouvoir civil, comment la subordination de la force armée a été comprise, enfin quelles armes ont été forgées pour assurer cette subordination.

(1) Inst. du 20 août 1907, art. 7.

## CHAPITRE III

### LA SUBORDINATION DU HAUT COMMANDEMENT

On entend par haut commandement l'ensemble des officiers généraux chargés de la préparation immédiate à la guerre et, éventuellement, de la conduite des armées.

Dans la composition et l'organisation du haut commandement le pouvoir civil est guidé par trois ordres de considérations :

1° *Exclusion des chefs notoirement hostiles au régime.* — Tous les gouvernements ont manifesté de la défiance à l'égard des généraux hostiles à leur politique. La Convention sut écarter des rangs de l'armée les chefs militaires que Bouchotte jugeait indignes de servir la République ; Napoléon I<sup>er</sup> évita de confier un commandement important à Moreau et au duc d'Enghien ; la Restauration traita avec rigueur les maréchaux de l'Empire (1) ; enfin Napoléon III fit expulser de France Changarnier, Lamoricière et Bedeau. Gambetta, il est vrai, en 1870, confia des commandements à des chefs notoirement hostiles au régime nouveau ; on ne peut que louer sans réserve son patriotisme et son republicanisme tolérant.

(1) Dès 1813, un grand nombre de chefs furent écartés de l'armée ; une ordonnance du 21 décembre 1824 plaça à la retraite d'office 150 généraux de la République et de l'Empire.

2° *Observation du principe de la séparation du pouvoir civil et du pouvoir militaire.* — L'application de ce principe a pour avantage de laisser les hautes fonctions de la hiérarchie militaire à des généraux qui ont toute compétence technique pour les exercer. Le talent militaire ne s'improvise pas : « seules, une vaine idéologie émanée de l'époque révolutionnaire et l'impudence d'ambitieux ignorants ont pu vouloir rabaisser l'art du commandement supérieur aux proportions restreintes d'un talent d'amateur » (1).

3° *Observation du principe de la subordination du pouvoir militaire au pouvoir civil.* — Ce principe combiné avec le précédent se traduit par un partage d'attributions entre le gouvernement et le haut commandement.

a) *Le plan de guerre* est arrêté par le gouvernement qui seul doit rester le maître des destinées de la nation, quelles que soient les circonstances. Le gouvernement porte toute la responsabilité de la guerre, il connaît les ressources financières du pays, dirige la politique extérieure et la politique intérieure et lui seul a le pouvoir de faire coopérer les forces navales à l'effort de l'armée de terre ; toutes ces préoccupations qui lui sont propres influent nécessairement sur la conduite des opérations.

Le plan de guerre consiste à répartir les forces nationales entre les divers théâtres, à concentrer leur presque totalité en face de l'ennemi principal, à définir la mission des groupements opérant contre chaque adversaire, à confier le commandement des armées chargées de vaincre l'ennemi principal au chef militaire jugé le plus digne, en dégageant ce chef de toute autre préoccupation.

b) *Le projet d'opérations* est l'œuvre du haut commande-

(1) Commandant Dupuis. *La direction de la guerre.*

ment. Dès que la répartition des forces et leur mission ont été déterminées, le rôle du commandement en chef commence ; il fixe les idées directrices que le gouvernement approuve ; il établit ensuite son plan de concentration, avec les variantes nécessaires, assisté dans cette tâche par l'état-major de l'armée.

D'autre part, les chefs qui commanderont les armées en temps de guerre doivent leur donner, dès le temps de paix, l'unité de pensée et de doctrine ; dans ce but ils sont chargés de missions et d'inspections que le ministre juge à propos de leur confier.

Toutes ces considérations étant admises, le gouvernement procède, parmi ses généraux, à un choix qui portera sur les plus capables et il donne à ces derniers les moyens de se préparer à leur rôle de conducteurs de guerres. La réunion de ces quelques généraux forme « un conseil supérieur de la guerre », sorte de réserve de chefs d'armée, grand conseil de gouvernement consulté sur toutes les mesures pouvant affecter la constitution de l'armée et la préparation de la guerre.

L'idée de réunir en conseil quelques hautes personnalités militaires n'est pas nouvelle, mais c'est seulement sous la troisième République qu'on a songé à organiser un conseil supérieur de la guerre tel que nous venons de le définir. Ce conseil a subi de nombreuses retouches depuis sa création ; la plupart sont inspirées par la crainte de donner trop de puissance à nos grands chefs militaires et tendent à subordonner plus ou moins étroitement le haut commandement au pouvoir civil. L'énumération des textes relatifs au haut commandement est essentiellement instructive ; leur nombre, seul, trahit l'hésitation dans la recherche de ce délicat problème que nous avons déjà posé : subordonner un « organe » dont les pouvoirs doivent être très étendus.

Nous réunirons ces textes en quatre groupes distincts selon le rôle imparti au haut commandement constitué en conseil et sa dépendance vis-à-vis du pouvoir civil. Ce groupement correspond à quatre périodes successives.

1° *Le Conseil est purement consultatif et ne comprend pas, en principe, de chefs d'armée* (1). — La décision présidentielle du 27 juillet 1872 (2), rendue sur le rapport du général de Cissey, porte création d'un *Conseil supérieur de la guerre*, comprenant près de trente membres et chargé « d'examiner toutes les mesures d'ensemble relatives à l'armée ». Un autre conseil, appelé *Comité de défense*, était institué le 28 juillet 1872, pour exercer les attributions prescrites par les lois des 8-10 juillet 1791 et 10 juillet 1851.

Le décret du 26 novembre 1881 (3) est rendu sur le rapport du général Campenon. Le ministre constate que le conseil supérieur de la guerre institué en 1872 a cessé de fonctionner depuis près de sept années en raison de sa composition trop étendue. En conséquence le conseil

(1) C'est le caractère de la plupart des conseils créés avant 1870 :

1° Le décret des 8-10 juillet 1791 prévoit la constitution d'un *Comité des fortifications*, lequel s'assemblera tous les ans près du ministre de la guerre.

2° L'ordonnance des 17 février, 1<sup>er</sup> mars 1828 porte création d'un *Conseil supérieur de la guerre*. Ce conseil est chargé de discuter les projets de lois, d'ordonnances, de règlements et de décisions concernant l'organisation et la législation militaires.

3° La loi du 10 juillet 1851 dispose que « nulle construction de nouvelles places de guerre ou de nouvelles enceintes fortifiées, et nulle suppression ou démolition de celles qui existent ne pourront être ordonnées qu'après l'avis d'une *Commission de défense*, et en vertu d'une loi ».

(2) *J. O.* 28 juillet 1872, p. 5165.

(3) *J. O.* 27 novembre 1881, p. 6571.



était réduit à huit membres (1), y compris le ministre, et était appelé « à émettre son avis sur toutes les questions intéressant l'armée au sujet desquelles le ministre jugerait à propos de le consulter ». Le général Campenon ajoutait que les membres du conseil « pourraient encore être chargés d'inspections spéciales : ils agiraient alors comme délégués du ministre, auquel la loi donne le droit d'exercer sur l'armée son contrôle et sa haute surveillance ».

Le décret du 12 mai 1888 (2), rendu sur le rapport de M. de Freycinet, supprime le comité de défense institué en 1872 et transporte ses attributions au conseil supérieur de la guerre.

2° *Le Conseil devient une réunion de chefs d'armée éventuels* (3); *il est étroitement subordonné au pouvoir civil.*— Dans le rapport de présentation du décret du 26 mai 1888 (4), M. de Freycinet loue la prévoyance de ses prédécesseurs qui ont investi un certain nombre d'officiers généraux de lettres de service leur faisant connaître le rôle qu'ils auraient à remplir en temps de guerre ; mais le nouveau ministre pense qu'il est bon « de régulariser cette situation, au moins en ce qui concerne les membres du conseil supérieur de la guerre, auxquels échoient les tâches les plus importantes ».

En conséquence le décret du 26 mai 1888 décide que les lettres de service des membres du conseil supérieur de la

(1) Les décrets du 19 février 1882 et du 4 mars 1886 portent successivement à neuf puis à onze le nombre des membres du conseil.

(2) *J. O.* 13 mai 1888, p. 1964.

(3) Un décret du 27 janvier 1858, sur la répartition, en cinq grands commandements, des troupes de ligne stationnées dans l'intérieur de l'empire, s'était déjà efforcé de réunir un certain nombre de divisions actives sous les ordres de chacun des maréchaux de l'empire appelés à exercer un commandement supérieur pendant la guerre.

(4) *J. O.* 27 mai 1888, p. 2177.

guerre, désignés pour commander des armées en temps de guerre, seront désormais délivrées par décret. « Les lettres de service, toujours révocables, dit l'article 1<sup>er</sup> du décret, ne confèrent aucun droit actuel de commandement ; elles créent seulement, pour celui qui en est investi, l'obligation de se préparer, par tous les moyens en son pouvoir, à l'accomplissement de sa future mission ». Le décret décide également, dans son article 3, que les membres du conseil supérieur de la guerre peuvent être chargés de missions spéciales auprès des commandants de corps d'armée, mais ces missions « ne confèrent, en aucun cas, le droit d'immixtion dans le commandement intérieur du corps d'armée, dont le titulaire demeure seul responsable vis-à-vis du ministre ». Le législateur, dit M. de Freycinet dans son rapport, a prévu que les futurs commandants de nos armées pourraient être chargés de missions temporaires », mais, d'autre part, il n'a pas voulu qu'elles dégénérassent en une sorte de commandement permanent s'exerçant à l'avance sur nos armées ».

3<sup>o</sup> *Le Conseil semble soumis à une subordination moins étroite.* — Le décret du 10 avril 1890 (1) que M. de Freycinet appelle un décret complémentaire, reconnaît que les inspections de corps d'armée n'ont pas eu la régularité et l'ampleur désirables. L'article 3 est ainsi conçu : « Les inspecteurs généraux de corps d'armée jouissent des pouvoirs les plus étendus pour l'accomplissement de leur mandat. Ils sont les délégués du ministre et ont le pas sur toutes les autorités militaires de la région ».

Le décret du 26 septembre 1893 (2), rendu sur le rapport du général Loizillon, semble reconnaître aux

(1) *J. O.* 11 avril 1890, p. 1869.

(2) *J. O.* 29 sept. 1893. p. 4925.

membres du Conseil de Guerre une sorte d'ina-movibilité. Le conseil est réduit à dix membres (1) par l'exclusion des présidents des comités techniques de l'artillerie et du génie. « Les admettre au Conseil à titre permanent, dit le ministre, serait, en quelque sorte, leur conférer l'ina-movibilité que leurs fonctions ne comportent pas. D'autre part, en raison du caractère confidentiel de la plupart des questions qui sont déférées à l'examen du Conseil, il importe de ne pas trop augmenter le nombre de ses membres et de n'y admettre, d'une manière permanente, d'autres éléments que ceux du haut commandement proprement dit ».

Le décret du 16 janvier 1898 (2), rendu sur le rapport du général Billot, décide que le général Saussier, vice-président du conseil supérieur de la guerre, qui vient d'être relevé de ses fonctions par application de la loi du 13 mars 1875, art. 8, sera placé en mission hors cadres au conseil supérieur de la guerre, en qualité de membre titulaire. La mesure spéciale prise en faveur du général Saussier laisse deviner l'importance du commandement qui lui avait été confié.

4<sup>e</sup> *La subordination est complète et définitive.* — Le décret du 15 mars 1898 (3) définit la tâche des membres du conseil supérieur de la guerre, désignés sous le nom d'« inspecteurs d'armée » par les articles 6 et 7. « Les lettres de mission des inspecteurs d'armée, dit le général Billot, sont renouvelées chaque année, de manière à conserver à cette organisation un caractère temporaire et révocable, conforme à l'esprit de la loi du 24 juillet 1873 ». Cependant, l'article 3 ajoute : « Ils ont le pas sur

(1) Chiffre reporté à douze par décret du 1<sup>er</sup> mars 1898 (*J. O.* 2 mars 1898, p. 1280).

(2) *J. O.* 16 janvier 1898, p. 337.

(3) *J. O.* 16 mars 1898, p. 1623.

toutes les autorités militaires de leur arrondissement d'inspection ». Enfin, il faut signaler les dispositions de l'article 2 qui paraissent mettre le nouveau vice-président du conseil supérieur de la guerre, successeur du général Saussier, sur la même ligne que les autres membres du conseil dont certains seraient appelés en temps de guerre à être ses subordonnés. Il y a donc lieu de se demander, comme le fait remarquer M. Ducrocq, si l'on n'a pas profité du changement de personne pour diminuer la situation du vice-président du conseil supérieur de la guerre ; « Les ministres peuvent en effet être jaloux de ses prérogatives, même en vue du temps de guerre (1) ».

Le décret du 2 mars 1899 (2), dans son article 2, rappelle que « les lettres de service réglant l'inspection sont renouvelées chaque année par le ministre ». Cependant, dans son rapport, M. de Freycinet estime que « sauf le cas improbable de non renouvellement des lettres de service, le futur commandant d'une armée doit se considérer comme l'inspecteur désigné des corps d'armée qu'il aura plus tard sous ses ordres (3) ».

Le décret du 24 octobre 1899 (4) décide que les membres du conseil supérieur de la guerre seront pourvus du commandement d'un corps d'armée. Ainsi les inspecteurs d'armée se voient réduits au simple rôle de commandant de corps d'armée. Les inspections, cependant, ne sont pas supprimées ; « elles seront, non pas permanentes, dit

(1) Ducrocq. *Cours de dr. adm.*, III, n° 950, 7<sup>e</sup> édition.

(2) *J. O.* 4 mars 1899, p. 1487.

(3) Il faut ajouter que deux décrets des 3 mars et 29 sept. 1899 enlèvent au Conseil supérieur de la guerre les prérogatives en matière d'avancement qu'il tenait d'un décret du 22 mars 1898. (*J. O.* 23 mars 1898, p. 1788 ; 4 mars 1899, p. 1488 ; 30 sept. 1899, p. 6475).

(4) *J. O.* 25 octobre 1899, p. 7021.

le général de Galliffet, mais exécutées d'une façon inopinée d'après les ordres du ministre ».

Le décret du 27 juillet 1900 (1) défait ce qu'a fait le décret précédent, mais son intention n'est pas celle qu'on suppose. La disposition prise en 1899, dit le général André, « offre l'inconvénient de limiter les droits du gouvernement en ce qui concerne le choix des officiers généraux qu'il convient d'appeler aux commandements des corps d'armée et de restreindre l'autorité du ministre de la guerre sur les membres du conseil supérieur, en attribuant impérativement à ces derniers des fonctions déterminées. » En conséquence, l'article 3 du précédent décret est remplacé par le suivant : « Les membres titulaires sont à la disposition du ministre de la guerre ».

Le décret du 3 avril 1906 crée un Conseil supérieur de la défense nationale présidé par le président du conseil et composé des ministres directement intéressés à la préparation de la guerre. Ce conseil trace les directions générales des études à entreprendre pour assurer la coordination de toutes nos forces militaires. Quelques officiers généraux appartenant au haut commandement assistent aux séances du conseil mais ils n'ont que voix consultative (2).

Ainsi, jusqu'à présent, les multiples décrets touchant à l'organisation et au rôle du Conseil supérieur de la Guerre ont modifié le nombre de ses membres, étendu ou restreint ses attributions, déterminant des flottements toujours regrettables dans l'œuvre de longue haleine confiée au conseil.

(1) *J. O.* 29 juillet 1900, 4983.

(2) Le décret du 3 avril 1906 a été modifié le 28 juillet 1911 puis abrogé et remplacé par un décret du 14 juin 1913 qui n'a pas apporté des modifications importantes dans la composition et le rôle du Conseil.



Quelle est la situation du haut commandement à la veille de 1911 ?

1° D'une part, le Conseil supérieur de la Guerre, présidé par le ministre, ayant un vice président, chef éventuel du principal groupe d'armées et plusieurs membres, futurs chefs d'armée ;

2° D'autre part, l'état-major de l'armée, sorte de direction faisant partie de l'administration centrale de la Guerre et s'occupant de la préparation de la guerre.

Le seul élément de jonction entre ces deux organes est le ministre, ministre civil bien souvent, homme politique quoi qu'il en soit, non assuré du lendemain, absorbé par les mille détails de la vie journalière de l'armée, dont le rôle militaire enfin est plus nominal qu'effectif.

Il résulte de ce manque de coordination que les membres du Conseil supérieur de la Guerre peuvent être appelés à commander des armées dont la préparation à la guerre et la mobilisation ont été conçues dans un esprit contraire au leur ; l'état-major de l'armée et son chef, aides directs du ministre, ne sont nullement disposés à restreindre leurs attributions et à se prêter volontairement à un effacement nécessaire.

En 1911, quelques divergences d'idées au sein du haut commandement, bientôt connues du public, déterminent sous l'expression de « crise du haut commandement » une vive campagne de presse ; des discussions sont soulevées à ce sujet à la tribune du Parlement et provoquent la chute du ministère. C'est à ce mouvement d'opinion qu'on doit le décret du 28 juillet 1911, préparé par M. Messimy, modifié le 20 janvier 1912 et le 14 mai 1912 sur le rapport de M. Millerand.

Ces trois décrets, peu différents les uns des autres sur les points qui nous intéressent, organisent le haut commandement des armées de terre sur des bases nouvelles.



Dans son ensemble, cette réorganisation est judicieusement conçue, mais il nous paraît qu'elle accentue la subordination du haut commandement et qu'elle est peu conforme, comme nous le verrons plus loin, à la volonté exprimée par la Chambre le 23 juin 1911.

Les réformes de 1911-1912 peuvent se résumer ainsi :

1° *Suppression du vice-président du Conseil supérieur de la Guerre.* — Il est remplacé par un chef d'état-major général qui *préside en l'absence du ministre*. La différence des termes relatifs à la présidence est fâcheuse. De plus, il est bizarre de donner le titre de chef d'état-major à l'officier général chargé du plus haut commandement de l'armée ; en effet, par définition, un chef d'état-major ne commande pas, il est un aide du commandement, il traduit sous forme d'ordres les déterminations du général, il n'a pas qualité pour prendre une seule décision importante (1).

En revanche, par ses nouvelles attributions, le chef d'état-major général assure l'unité de pensée et de direction et coordonne tous les efforts vers un but commun. En effet : a) il a voix consultative au Conseil supérieur de la défense nationale ; b) il préside, en cas d'absence du ministre, le Conseil supérieur de la Guerre ; c) il dirige l'état-major de l'armée ; d) il préside le Comité d'état-major ; e) il dirige le centre des hautes études militaires et l'école supérieure de guerre ; f) il est investi du commandement éventuel du principal groupe d'armées.

(1) Voici ce que dit à ce sujet l'*Echo de Paris* du 4 mai 1912 : « Lorsqu'on réorganisa le haut commandement, on discuta le titre à donner au général Joffre. Il parut à tous les généraux que le seul qui fut logique, puisqu'on ne voulait pas admettre celui de *généralissime*, était : *inspecteur général de l'armée*. Une haute personnalité politique opposa son *veto*. C'est alors qu'on adopta, faute de mieux, l'appellation impropre de chef d'état-major général ».

2° *Attribution aux membres du Conseil supérieur de la Guerre, dès le temps de paix, de l'état-major qui leur serait adjoint en campagne.* — Cette nouvelle disposition permet aux futurs chefs d'armée d'apprécier leur personnel au cours des voyages d'état-major, inspections et travaux d'études. Poursuivant un labeur commun, chefs et états-majors arrivent à créer entre eux cette confiance réciproque indispensable en campagne.

3° *Suppression de la quasi-inamovibilité des membres du Conseil supérieur de la Guerre par la revision annuelle des lettres de commandement.* — Dans le rapport au président de la République qui précède le décret du 28 juillet 1911, M. Messimy s'exprime ainsi : « Les lettres de commande-  
« ment ne seront plus valables à l'avenir que pour une  
« seule année. Il importe en effet de ne conserver à la  
« tête de nos armées que des officiers généraux en pleine  
« possession de leurs moyens, et de se réserver la possi-  
« bilité de faire entrer au Conseil des personnalités nou-  
« velles ayant affirmé des qualités supérieures de com-  
« mandement. Cette revision annuelle des lettres de  
« service aura en outre l'avantage de tenir les activités  
« toujours en haleine. »

Il ne s'agit plus ici des anciennes lettres de mission des inspecteurs d'armée, mais des lettres de service qui donnent le commandement éventuel d'une armée et sont attachées à la situation de membre du Conseil supérieur de la Guerre. Quand, à la fin de l'année, un général a cessé de plaire, il suffit de ne pas renouveler sa lettre de commandement. Il faut retenir également la phrase comminatoire « tenir les activités toujours en haleine » ; elle semble bien dure pour des officiers généraux qui ont consacré plus de quarante ans de leur existence à l'armée et bien faite pour déconsidérer le haut commandement.

4° *Réorganisation de l'état-major de l'armée.* — L'état-major de l'armée a un chef et deux sous-chefs. Son chef est le chef d'état-major général de l'armée, membre du Conseil supérieur de la Guerre ; on évite ainsi tout dualisme entre l'état-major de l'armée et le Conseil supérieur de la Guerre.

Le premier sous-chef a sous ses ordres les services spécialement chargés des questions se rattachant directement à la préparation à la guerre. En temps de guerre il est major général du groupe principal des armées dont le chef d'état-major général a le commandement ; c'est donc l'homme qui aura pris la plus grande part aux préparatifs de la mobilisation qui sera le bras droit du commandant en chef à la frontière la plus menacée.

Le second sous-chef a sous ses ordres les services de l'état-major de l'armée qui s'occupent plus particulièrement des problèmes d'organisation. Ce sous-chef reste en temps de guerre auprès du ministre et fait prévaloir les idées du chef qui, à la tête du principal groupe d'armées, assure la tâche de l'exécution.

Les fonctions assignées au second sous-chef en temps de guerre sont l'indice d'une tentative fort louable ; elles montrent le désir de laisser la plus grande liberté d'action au commandant des armées du principal théâtre d'opérations ; le gouvernement paraît s'interdire toute ingérence dans le plan d'opérations, mais il en suit pas à pas le développement, de peur que ses instructions générales ne soient enfreintes. C'est dans ce but qu'un contact a été imaginé entre le gouvernement et le commandant en chef ; ce dernier laisse près du ministre un général qui est le fidèle dépositaire de sa pensée, capable de comprendre, d'expliquer et de soutenir ses plans et sa volonté, ou de leur appliquer avec une justesse basée sur la

pleine intelligence qu'il en a, les modifications que les événements rendraient nécessaires (1).

La solution constitue un progrès. Cependant, tant qu'on admet la nécessité de relations continues entre les chefs d'armée et les gouvernants, ceux-ci sont amenés à exercer sur la volonté des généraux des pressions plus ou moins fortes, qui affaiblissent la puissance des moyens d'action militaires ; ces relations nuisent à la liberté du stratège (2).

Les trop nombreux décrets dont nous avons donné l'énumération témoignent de deux soucis diamétralement opposés : l'un naît de la crainte de la guerre, l'autre est engendré par une confiante quiétude. Le premier aboutit à créer des chefs d'armée, un généralissime même, à les désigner à l'avance, à leur donner des prérogatives étendues en temps de paix, des pouvoirs presque absolus en temps de guerre. Le second, oublieux des leçons de l'histoire, la pensée détournée d'un conflit éventuel, tend à diminuer un haut commandement inutile, dangereux même, et à fortifier le pouvoir civil contre des dangers souvent problématiques. Plusieurs discussions à la Chambre et au Sénat traduisent ces deux tendances.

En 1888, le général Logerot, ministre de la guerre, formule une demande de crédits ayant pour objet la création d'inspecteurs généraux d'armée. M. Edouard Lockroy s'élève aussitôt contre une institution qui a pour but détourné de créer des chefs d'armée pour une guerre éventuelle. Ces généraux, dit-il « on ne les déplacera jamais ; « ils seront des inamovibles, ou, comme le disait si spi-

(1) Cf. un article du général Roy dans *L'Action* du 17 février 1912.

(2) « On doit entendre qu'un général en chef a sa liberté d'action pleine et entière, lorsque nulle autorité autre que la sienne n'intervient dans la conception la préparation et l'exécution du plan de campagne. » (Commandant Dupuis, *op. cit.*).

« rituellement le général Guillemot autrefois, des immortels ; on ne les déplacera jamais parce que jamais on n'a déplacé les commandants de corps d'armée, malgré les prescriptions impératives de la loi ». Et M. Labordère ajoute : « Pourquoi la droite applaudit elle M. le ministre de la guerre réclamant la création des inspecteurs généraux ? Parce qu'elle y voit le rétablissement des maréchaux de France » (1).

En 1911 des discussions sont soulevées au Sénat, le 19 juin, par une question de M. de Tréveneuc et à la Chambre, le 23 juin, par une interpellation de M. André Hesse. La lecture des documents parlementaires nous montre que deux thèses ont été soutenues (2).

1° La direction absolue des opérations doit être laissée en temps de guerre entre les mains d'un seul chef, d'un généralissime, commandant suprême de toutes nos forces de terre, désigné dès le temps de paix et pouvant ainsi être préparé à son rôle ;

2° Il n'y a pas de généralissime, mais un commandant en chef par théâtre d'opérations, le seul et même homme étant incapable de commander toutes nos armées, et c'est le gouvernement qui, en cas de guerre, doit conserver la haute direction de l'ensemble des opérations avec le ministre de la guerre comme exécuter de ses décisions.

Il est assez piquant de constater que la première thèse que l'on pourrait appeler la thèse militaire (prééminence du pouvoir militaire en cas de guerre, système napoléonien) a été défendue par un civil et acceptée par la majorité de la Chambre, alors que la thèse civile (prééminence

(1) Discussion du budget de l'exercice 1888. Chambre, séance du 6 mars 1888, *J. O.*, p. 789.

(2) Il suffit de lire le compte rendu de la séance du 23 juin à la Chambre des députés ; la question posée au Sénat s'y trouve résumée.

en toutes circonstances du pouvoir civil sur le pouvoir militaire, crainte d'une dictature) a été soutenue par un militaire, un ministre il est vrai.

Le général Goiran, ministre de la guerre, répondait qu'il n'y avait pas de généralissime, mais seulement un vice président du conseil supérieur de la guerre exerçant le commandement sur le principal théâtre d'opérations et qu'il « n'avait nullement l'intention de changer ses attributions ». La thèse du ministre, en réalité, était conforme à la tradition parlementaire, mais, à la brillante interruption de M. André Hesse, le général Goiran répondait par un discours assez vague, court et sec, se terminant par cette phrase trop militaire pour une Assemblée : « Je n'ai pas d'autres explications à donner ».

Ces déclarations n'avaient pas l'approbation de la Chambre puisqu'elle mettait le ministère en minorité en rejetant l'ordre du jour accepté par le gouvernement. Par son vote du 23 juin, la Chambre était d'avis qu'en cas de guerre le commandement de toutes nos forces de terre devait être exercé par un seul et même général.

La conséquence logique de ce vote et de la chute du ministère devait être la création d'un généralissime. Or nous savons que sur ce point capital, le décret du 28 juillet 1911 ne change absolument rien aux pratiques antérieures.

Si les gouvernements ont refusé plus ou moins obstinément de développer les attributions du haut commandement, s'ils ont cherché à le maintenir sous leur entière dépendance, s'ils n'ont consenti qu'à regret, bien souvent, à désigner à l'avance les chefs d'armée, on doit en rechercher les raisons ; d'autre part, nombreux sont les partisans d'une politique tout opposée. Une simple liste d'arguments nous pénétrera de la question.



Quels inconvénients d'abord peut présenter la création de chefs d'armée, d'un généralissime notamment (1) ?

1° On craint de donner à quelques chefs militaires un trop grand pouvoir. Le mot de généralissime surtout a un éclat magique ; il évoque un tel prestige que l'homme qui porterait ce titre serait un dictateur désigné.

2° On soutient que nos lois constitutionnelles prohibent, même en temps de guerre, le titre et la fonction de généralissime, parce qu'elles édictent que le Président de la République dispose de la force armée.

3° En temps de paix, l'existence d'un commandant général des troupes est incompatible avec la responsabilité ministérielle du ministre de la guerre.

4° En désignant à l'avance des chefs d'armée, on crée en leur faveur une sorte d'inamovibilité. Le général Chareton, rapporteur de la loi de 1873, l'affirmait clairement : « Serait-il possible, même au moment d'une guerre, de déposséder des chefs éminents que leur âge ou leurs infirmités pourraient cependant avoir rendus peu capables d'un service actif, pour faire passer en d'autres mains un commandement qu'ils seraient habitués à considérer comme un droit ? On hésiterait à faire une telle injure à de longs et loyaux services, et ils réclameraient eux-mêmes, avec toute l'énergie de leur patriotisme et de leur honneur militaire, contre ce qu'ils appelleraient un affront » (2).

(1) Sur la question du grade à donner à ces officiers généraux, voir le rapport de M. de Montfort sur le projet de loi relatif à l'organisation du haut commandement et tendant à la création d'un grade supérieur à celui de général de division. (Annexe à la séance du 11 juin 1897 ; Ch. dép. n° 2508).

(2) Le général Loysel, appuyant le général Chareton, rappelait un mot du duc de Dalmatie, répondant à Louis-Philippe et à Guizot qui se plaignaient auprès de lui de l'insuffisance de certains généraux ; le

5° L'expérience des inspecteurs généraux d'armée, chefs d'armée dans une guerre éventuelle, disait M. Lockroy en 1888, a été faite et n'a pas réussi : « Elle eut lieu alors  
« que M. le maréchal de Mac-Mahon était Président de la  
« République. On avait essayé, en dépit de la loi de 1873,  
« de créer des inspecteurs généraux d'armée. Ces généraux  
« avaient été désignés peut-être avec une arrière pensée  
« politique, il est vrai, car il y en avait deux qui avaient  
« été aides de camp de S. M. Napoléon III, et l'autre pou-  
« vait être, à juste titre, soupçonné d'orléanisme car  
« c'était M. le duc d'Aumale. (On rit). Cette institution  
« des inspecteurs d'armée a donc été mise à l'essai, et au  
« bout d'une année M. le maréchal de Mac-Mahon — dont  
« personne ne peut suspecter la loyauté et l'ardent patrio-  
« tisme — a déclaré lui-même qu'il la condamnait (1). »

6° On ajoute que les événements politiques qui ont signalé la période dite du « boulangisme » interdisent de poser la grave question du commandement en chef des forces militaires de la France.

7° On prétend enfin démontrer, sinon l'inutilité du généralissime, du moins le peu d'importance de sa tâche. On cite à ce sujet cette opinion de Clausewitz : « L'erreur  
« des théoriciens est de prétendre que le général en chef  
« et le chef d'état major général doivent seuls décider de  
« l'emploi et de la direction à donner aux moyens que le  
« gouvernement peut consacrer à la guerre. L'expérience  
« prouve, au contraire, que malgré la perfection et la  
« diversité des formes de la guerre moderne, les lignes  
« principales sont déterminées toujours en conseil de

duc de Dalmatie répondait : « Jamais je ne changerai de vieux camarades ».

(1) Discours de M. Edouard Lockroy ; Ch. dép. Séance du 6 mars 1888 (*J. O.* p. 789).

« gouvernement, c'est-à-dire par une autorité politique et  
« non militaire (1).

Dans une autre opinion, l'institution de chefs d'armée dès le temps de paix. voire d'un généralissime, ne peut présenter que des avantages.

1° Il vaut mieux que les commandants d'armée soient désignés à l'avance. Sinon, en cas de guerre, il faudrait les choisir parmi les commandants de corps d'armée ; ceux-ci laisseraient derrière eux une place vide qu'il faudrait faire remplir par un général de division et ainsi de suite ; il se produirait une sorte de « cascade de nominations » qui pourrait jeter un certain trouble dans les esprits. On doit éviter des mutations dans un moment critique.

2° Il faut au ministre des délégués investis d'une haute autorité. En effet, si la loi de 1873 a organisé les corps d'armée d'une manière permanente et placé à leur tête un chef responsable, elle n'a pas donné au ministre les moyens de s'assurer si ses ordres sont exécutés, si les commandants de corps d'armée donnent à l'instruction des troupes l'impulsion nécessaire, si, enfin, la mobilisation est préparée dans des conditions qui en assurent le succès.

3° Il faut que les chefs d'armée connaissent à l'avance leur personnel et soient connus de lui. Il ne faut pas que l'armée française, suivant l'expression du maréchal de Moltke, soit une armée acéphale.

4° Les commandants de nos armées sont les hommes les moins bien placés pour faire un coup d'Etat ; ils n'exercent ni le commandement des troupes ni celui du territoire correspondant aux régions de corps d'armée qu'ils sont chargés d'inspecter.

(1) Clausewitz. *De la guerre*, 1833.

5<sup>o</sup> Toutes les forces de terre doivent être dirigées avec un despotisme absolu par un seul homme, par un généralissime. La préparation de la guerre et son exécution exigent l'unité et la persévérance des vues ; toute la puissance stratégique doit être concentrée dans les mains d'un général dont le loyalisme et le génie militaire ont été éprouvés (1).

Les enseignements qui se dégagent des différents arguments envisagés n'ont été mis à profit que dans une faible mesure. D'abord, la France n'a pas de généralissime mais simplement un général désigné pour commander le groupe principal des armées mobilisées. Tous les chefs de groupes d'armées ou d'armée sont désignés dès le temps de paix, mais leurs fonctions n'ont pas un caractère permanent. Enfin, le gouvernement n'abdique jamais la moindre de ses prérogatives, même à l'heure du danger ; en temps de guerre il assure la coordination des forces de toute nature employées sur les divers théâtres d'opérations.

On semble avoir voulu résoudre un problème dont voici les trois données ; *protection contre l'ennemi extérieur, protection contre la dictature, maintien de la responsabilité gouvernementale*. Trois solutions correspondantes ont été imaginées : *certitude de la compétence stratégique, garantie du loyalisme, contrôle permanent dans la direction de la guerre*. L'une de ces données et sa réponse sont de trop : elles gâchent l'harmonie du problème. A quoi bon tant rechercher la compétence et le loyalisme si le gouvernement s'érige en comité de salut public ou en délégation de Tours ? A quoi sert un contrôle incessant si la compétence et le loyalisme sont assurés ?

(1) Sur cette question, voir les discussions soutenues à la tribune de la Chambre des députés les 23 juin 1911 et 22 mars 1912.

Si le loyalisme et la compétence technique des chefs appelés aux plus hautes fonctions militaires sont indiscutables, on nous permettra de douter des qualités stratégiques de nos gouvernants; ceux-ci sont généralement choisis pour leurs talents d'administrateur ou pour leurs convictions politiques, et ce choix ne s'est jamais exercé en vue de la guerre. Il nous paraît donc désirable de créer un généralissime. On a opposé à cette conception l'éventualité d'une guerre sur plusieurs théâtres d'opérations. C'est justement pour cette raison qu'il convient d'instituer un personnage coordonnateur compétent. Le généralissime serait non plus un commandant de groupe d'armées, dirigeant ses propres opérations et surveillant celles des autres généraux en chef, mais un délégué à la guerre, muni de pleins pouvoirs, une sorte de dictateur militaire comme l'ont compris les Romains.

En outre on doit se demander si le jeu des institutions républicaines s'oppose vraiment à ce que le pouvoir civil accorde aux futurs chefs d'armée, dès le temps de paix, une confiance qu'il ne pourra leur refuser au moment de la guerre. Il faut cesser d'ériger en dogme ce qui n'est qu'un principe et donner plus de dignité à la subordination du haut commandement. Enfin, il est nécessaire de doter le Conseil supérieur de la guerre de la stabilité que nos lois sur l'organisation de l'armée et sur la constitution des cadres ont procuré aux autres institutions : cette lacune regrettable de nos lois militaires met le haut commandement à la merci d'un décret qu'il dépend de crises ministérielles de modifier ou de supprimer.

## CHAPITRE IV

### HONNEURS ET PRÉSEANCES

C'est sous la rubrique « Honneurs et Préséances » que les documents officiels réunissent les textes « relatifs aux cérémonies publiques, préséances, honneurs civils et militaires »,

La préséance est le droit, pour une autorité qui assiste à une cérémonie publique, de prendre rang et séance avant une autre autorité ; le règlement détermine pour la plupart des personnages officiels civils et militaires des rangs individuels et des rangs collectifs par corps organisé.

Les honneurs sont une manifestation du respect dû à une autorité ; ils consistent dans des visites reçues par cette autorité (honneurs civils) ou dans un déploiement de troupes ordonné à son intention (honneurs militaires).

Nous nous proposons de montrer la situation faite aux membres de l'armée par la réglementation sur les honneurs et préséances et les résultats d'une politique consacrant à l'excès le principe de la prééminence du pouvoir civil.

L'exemple des réformes militaires du Bas-Empire romain est bien fait cependant pour servir de leçon. Lorsque Constantin réorganise l'armée, il accorde une prépon-



dérance exagérée aux fonctions civiles sur les fonctions militaires; dans un pays qui avait été essentiellement militaire, les généraux ne sont plus rien : la *Notitia* ne mentionne les chefs de l'armée qu'après les préfets du prétoire et les préfets de la ville (1). Par ses réformes, Constantin détruit l'esprit militaire, prépare la décadence et la décomposition de l'armée : les frontières sont ouvertes aux Barbares.

En France, trois décrets sont venus successivement réglementer les honneurs et préséances :

Le décret des 8-10 juillet 1791 concernant la conservation et le classement des places de guerre est le premier texte traitant des honneurs militaires que l'armée doit rendre aux autorités civiles. L'article 40 du titre III motive ainsi sa décision : « Les honneurs militaires étant dans  
« l'armée un acte de discipline, un signe extérieur destiné à rappeler et à conserver sans cesse parmi les  
« troupes, la soumission à l'autorité légitime, la considération nécessaire pour les chefs, et le respect pour les  
« objets du service, seront, par ces mêmes raisons, accordés hors du corps militaire, à titre d'honneur ou  
« de distinction publique, aux objets du culte, à la personne du roi, ..., aux corps administratifs, judiciaires  
« et municipaux, aux officiers municipaux individuellement pris, lorsque, revêtus du signe distinctif de leurs  
« places, ils seront dans l'exercice de leurs fonctions. » L'article 41 ajoute : « Les honneurs qui se rendront  
« aux corps et aux individus agens du pouvoir civil, seront, savoir, pour les corps administratifs, judiciaires et municipaux, les mêmes qui seront affectés

(1) *Notitia dignitatum et administrationum omnium tam civilium quam militarium, in partibus Orientis et Occidentis*. Une édition critique a été donnée par Seeck (Berlin, 1876).

« aux maréchaux-de-camp employés ; et pour les officiers  
« municipaux individuellement pris, les mêmes que  
« pour les capitaines. » Le décret de 1791, en exigeant  
que les troupes rendent les honneurs aux autorités civiles,  
crée un véritable signe de subordination du pouvoir  
militaire, mais il agit avec mesure.

Le décret impérial du 24 messidor an XII, abrogé seulement en 1907, a parcouru une longue carrière (1). Nous retiendrons de lui trois idées :

1° *Au point de vue des préséances, le décret repose sur l'étendue de la juridiction territoriale des autorités.* — Le général commandant une division territoriale, c'est-à-dire un territoire qui embrasse plusieurs départements, prend rang avant le préfet ; le commandant d'armes, qui n'exerce son autorité que sur une place, vient après le Sous-préfet.

L'ordre des préséances édicté par le décret consacre suffisamment, selon nous, le principe de la prééminence du pouvoir civil. En effet, quand deux personnages officiels, l'un civil, l'autre militaire, exercent leur autorité sur un territoire de même étendue, le civil a le pas sur le militaire ; ainsi le préfet prend rang avant le général commandant un département, le maire avant le commandant d'armes.

2° *Les honneurs militaires sont attachés plus spécialement à la personne des autorités militaires :*

a) Les ministres reçoivent les honneurs suivants : ils sont salués de quinze coups de canon ; un escadron de cavalerie va à leur rencontre à un quart de lieue de la place ; ils ont une garde d'infanterie composée de soixante fusiliers commandés par deux officiers. Les ministres de

(1) Il a subi cependant quelques légères retouches : D. 5 juin 1849, 19 avril 1852, 28 décembre 1875, 29 sept. 1876.

la guerre et de la marine reçoivent de plus les honneurs suivants : il est tiré pour eux dix-neuf coups de canon, le quart de la cavalerie va jusqu'à une demi-lieue au devant d'eux, leur garde est de quatre-vingts grenadiers commandés par trois officiers.

b) Les grands officiers d'empire comprennent des maréchaux et des grands officiers civils. Ces derniers sont salués de cinq coups de canon, ils ont une garde placée à leur logis après leur arrivée. Les maréchaux sont salués de treize coups de canon et la garde est placée avant leur arrivée.

Ces nuances subtiles peuvent faire sourire mais elles s'expliquent parfaitement quand on connaît l'âme du soldat. Si l'on veut « conserver sans cesse parmi les troupes la considération nécessaire pour les chefs », comme le dit fort bien le décret de 1791, il n'est peut-être pas inutile de recevoir le chef de l'armée ou un maréchal de France avec un peu plus d'éclat militaire qu'un ministre de la justice ou un architrésorier.

3° *Les honneurs militaires sont rendus avec un certain appareil.* — Tous les officiers généraux, lorsqu'ils font leur « entrée d'honneur » dans une place, sont reçus en grande pompe. Les hautes autorités civiles, y compris les préfets, reçoivent également des honneurs militaires, mais avec un peu moins d'apparat. Les honneurs funèbres militaires sont rendus par des détachements en armes aux grands officiers civils, aux sénateurs, conseillers d'Etat, membres du Tribunat et du Corps législatif morts dans l'exercice de leurs fonctions, aux préfets dans leur département et aux militaires de tous les grades. Les détachements qui assistent aux convois des militaires varient en nombre suivant le grade du défunt : pour un colonel, le régiment entier marche en corps au convoi, pour un capitaine sa compagnie. Les détachements sont

commandés par un militaire du même grade que celui à qui on rend les honneurs ; les soldats portent l'arme sous le bras. Il y a en un mot, dans ces honneurs funèbres, une mise en scène pleine de dignité qui rappelle à tous le genre de services que le défunt a rendus au pays.

Le décret du 16 juin 1907, rendu sur le rapport de M. Clémenceau, président du Conseil, ministre de l'Intérieur, est, bien plus qu'un règlement, l'affirmation d'une politique démocratique à outrance, oublieuse des traditions de l'armée. On trouve dans le rapport des phrases comme celles-ci : « Il y a encore trop de règles édictées le 13 juillet 1804 (23 messidor an XII), imprégnées de principes dont l'opposition avec l'esprit de nos institutions est choquante, qui reçoivent leur application presque quotidienne. Au point de vue des honneurs, le décret impérial édicte un appareil et un formalisme inconciliables avec la simplicité du régime républicain », et, grâce à lui « se sont perpétuées des traditions en absolue contradiction avec l'esprit démocratique ; en fait d'honneurs il convient de s'attacher tout d'abord et principalement aux marques de déférence des représentants du Gouvernement, et de ne considérer les déploiements de troupes que comme le complément normal des honneurs civils ». Enfin, M. Clémenceau ajoute que la réforme « dont l'opportunité n'est pas douteuse » constitue à ses yeux, « un acte politique républicain d'une réelle portée ».

Le rapport du Président du Conseil résume les modifications apportées au texte de messidor en trois principes que nous allons analyser :

1° *Mise en harmonie de la réglementation des honneurs et préséances avec les institutions républicaines :*

a) Le décret maintient au président de la République

les honneurs qui ont toujours été rendus au chef de l'Etat. On ne peut qu'applaudir à cette disposition.

b) Immédiatement après le chef de l'Etat, prennent successivement rang les représentants les plus éminents du pouvoir législatif : président du Sénat et président de la Chambre des députés. On comble ainsi une lacune naturelle du décret de messidor.

c) En ce qui concerne les ministres, le nouveau décret estime que chacun d'eux est, au même titre que ses collègues, membre du gouvernement ; en conséquence, l'attribution d'honneurs spéciaux aux ministres de la Guerre et de la Marine est supprimée ; à l'avenir, tous les ministres reçoivent les mêmes honneurs, étendus aux sous-secrétaires d'Etat. Nous avons déjà jugé cette disposition.

d) Les différentes autorités de l'Etat sont classées entre elles non plus d'après l'étendue territoriale de leur juridiction, mais d'après l'importance de leurs attributions. C'est par application de cette idée, corroborée par le principe étudié dans le paragraphe suivant, que le général commandant un corps d'armée, dont l'autorité s'exerce sur plusieurs départements, est classé après le préfet. Cette disposition est évidemment en harmonie avec le principe de la suprématie civile, mais elle a quelque chose de bizarre. La logique reprendrait ses droits si l'on revenait au système des provinces : il y aurait alors un préfet et un général commandant de corps d'armée par province ou région, le second étant naturellement subordonné au premier (1).

2° *Consécration de la suprématie du pouvoir civil.* — L'une des principales réformes vise le rang du préfet qui prend

(1) En 1910, dans un discours à Saint-Chamond, M. Briand a préconisé la constitution de régions.



place à la tête de toutes les autorités locales. « Cette disposition, dit le rapport, ne saurait être entendue comme « portant atteinte au prestige des autorités militaires ; « le décret réserve en effet un rang tout à fait « éminent aux conseils supérieurs de la Guerre et de la « Marine, et il consacre au profit de tous les officiers généraux les honneurs nécessaires, de nature à produire « sur les populations l'impression toute de respect que « comporte l'exercice de leur commandement. »

Cette précaution oratoire ne nous convainc pas. L'ordre des corps dans les cérémonies publiques n'attribue que le onzième rang au Conseil supérieur de la Guerre ; ses membres n'ont pas de place marquée dans les convocations individuelles à Paris et, s'ils se trouvent dans les départements, en mission, on leur accorde la quatrième place, immédiatement après le président du Conseil général.

Lorsque les corps et les autorités sont convoqués ensemble, le Gouverneur militaire de Paris occupe la dix-septième place et son état-major la trentième ; dans les départements, le général commandant le corps d'armée prend le cinquième rang et son état-major le dix-neuvième.

Lorsque les autorités sont convoquées individuellement, à Paris, le Gouverneur militaire a la neuvième place et le général commandant le département de la Seine la dix-septième et dernière ; dans les départements, le général commandant le corps d'armée occupe la quatrième place et le commandant d'armes vient immédiatement après le président de la Chambre d'agriculture avec la dix-septième et dernière place.

3<sup>e</sup> *Attribution aux corps élus d'un rang correspondant à leur importance.* — Le rapport s'exprime ainsi à ce sujet : « Le système électif et le suffrage universel, principes



« essentiels de la Constitution de 1875, ayant été étendus  
« à l'organisation des assemblées délibérantes chargées  
« des intérêts locaux, le décret donne à tous les corps  
« élus et à leurs présidents un rang en rapport avec l'im-  
« portance de leur mandat et leur origine. »

C'est ainsi que dans les départements, les sénateurs, les députés et le président du Conseil général ont un rang de préséance individuel qui les place avant un général de division chargé d'inspecter un ou plusieurs corps d'armée (1).

4<sup>e</sup> *Simplification des honneurs.* — M. Clémenceau, dans son rapport, estime que la simplification des honneurs militaires est plus nécessaire que jamais au lendemain de la promulgation de la loi de deux ans et de la réduction des effectifs « en raison de la nécessité de rendre plus intensive qu'auparavant l'instruction des hommes dans l'intérêt de la défense nationale » (2). Et le président du Conseil ajoute : « L'armée ne doit plus aujourd'hui s'écarter de son rôle patriotique pour servir d'instrument de parade. »

L'armée, en effet, n'est plus un instrument de parade, mais il est des manifestations inhérentes à son caractère, conformes à ses traditions, sans lesquelles une troupe est sans amour-propre et sans âme, ses chefs des fonctionnaires sans prestige. Et si l'on veut perpétuer dans l'armée la camaraderie entre égaux, le respect dû aux chefs, la cohésion entre tous, il faut honorer grandement et avec une pompe toute militaire celui qui meurt sous

(1) Sous le régime du décret de messidor, les membres du Sénat, du corps législatif et du Tribunat n'avaient qu'un rang collectif, c'est-à-dire lorsqu'ils étaient en corps.

(2) Cette raison est devenue sans valeur depuis le vote de la loi du 7 août 1913.

les armes (1). Quelques heures enlevées à la manœuvre ne sont rien quand il s'agit de fortifier des sentiments moraux indispensables à la guerre.

Deux exemples entre tous vont nous montrer les erreurs du décret de 1907 : l'un a trait aux préséances, l'autre aux honneurs.

Il y a quelques mois, raconte la *France Militaire* du 25 avril 1913, un ministre se rendit dans une ville pas très éloignée de Paris et qui est le siège d'un corps d'armée. On organisa la réception conformément aux règles en vigueur. Le cortège ministériel devait passer en voiture devant les troupes. Lorsque tout fut réglé on s'aperçut avec stupeur que le général commandant le corps d'armée devait occuper dans l'une des voitures une place peu en rapport avec sa situation. Le général refusa de monter dans cette voiture, disant qu'il n'acceptait pas de passer ainsi devant le front des troupes qu'il commandait. C'est en vain que les assistants invoquèrent le décret sur les préséances ; le général ne voulut rien entendre et un incident allait éclater si un personnage politique, qui avait sa place dans la même voiture, mais au fond et à droite, n'avait offert au général de changer de place avec lui. Cette anecdote montre de toute évidence qu'il est urgent de reviser le décret sur les préséances. Nos grands chefs ne doivent pas être exposés à des incidents de cette nature qui ont leur répercussion sur tout le corps d'officiers.

(1) Pour les honneurs funèbres à rendre aux militaires d'un grade inférieur à celui de général, le décret de 1907, dans son article 33, renvoie au décret sur le service de place. Ce dernier texte, en date du 7 octobre 1909, « s'est inspiré des nécessités formulées dans le rapport mis à l'appui du décret sur les honneurs et préséances ». Il dispose que, pour les officiers sans troupe, les honneurs funèbres sont rendus, non par des détachements en armes, mais par des délégations.

A peu près à la même époque, on avait à déplorer la mort d'un de nos plus brillants officiers de cavalerie, le colonel Guise, attaché à la personne du président de la République. Cet officier était tué dans une chute de cheval. Ses obsèques, célébrées le 6 février 1913, ont été un exemple flagrant de l'insuffisance des règles actuelles en matière d'honneurs militaires. Il s'agissait d'un officier décédé en activité de service, d'un officier occupant une situation élevée et, lorsqu'on a voulu régler les honneurs à lui rendre, on s'est heurté à de malencontreuses dispositions. En effet, les honneurs devaient être simplement rendus par une députation de trois officiers supérieurs, trois capitaines et trois lieutenants. Pour que le défunt eût droit à la présence de troupes à ses obsèques, il aurait fallu qu'il se trouvât à la tête d'un régiment. En fait, les honneurs ont été rendus par deux escadrons de cuirassiers commandés par un lieutenant-colonel, avec l'étendard. Ce déploiement de troupes est loin d'être exagéré, mais il faut regretter que, pour en arriver là, il ait été nécessaire de violer le règlement (1).

En revanche, sait-on quels honneurs funèbres militaires sont rendus à un sénateur ou député dont les obsèques sont célébrées dans une ville de garnison ? Le détachement devant assister à leur convoi est composé d'un bataillon ou deux escadrons, avec drapeau et musique, commandé par un colonel (2). On ne peut donc pas objecter que « l'armée ne doit plus aujourd'hui s'écarter de son rôle patriotique pour servir d'instrument de parade ».

Les dispositions du décret de 1907 ont déconsidéré

(1) Cf. *France militaire* du 8 février 1913 ; *Revue pythagoréenne* de mars 1913.

(2) D. 16 juin 1907, art. 53 et 55, modif. par décret du 8 août 1913.

l'armée. Autrefois, l'officier était un des premiers dans la nation ; aujourd'hui, il est un des derniers. Sa situation n'est plus enviable et la jeunesse de France se détourne d'une carrière dont le prestige a été officiellement rabaisé. Cette politique peu bienveillante pour l'armée a été définie par un écrivain militaire allemand : « La considération dont jouissait le corps d'officiers en France a souffert du développement de l'influence de la politique intérieure, notamment des progrès de la démocratie. Dans cet ordre d'idées, il faut signaler en particulier l'adoption d'un décret sur les préséances qui fait marcher après un jeune fonctionnaire civil un officier souvent plus âgé et plus ancien de service (1). »

Si les règles du décret de messidor ont par trop vieilli, celles du décret de 1907 sont choquantes ; elles ont compromis la solidité de tout l'édifice militaire sous le seul prétexte d'assurer la prédominance du pouvoir civil.

(1) Général d'infanterie Von der Boeck. *Militär-Wochenblatt* du 20 septembre 1913.

## CHAPITRE V

### CONDITION EXCEPTIONNELLE DES MILITAIRES DANS L'EXERCICE DE LEURS DROITS INDIVIDUELS

L'armée a pour mission d'assurer la défense et la sécurité du sol national, le respect de nos droits et de notre légitime influence à l'étranger, et, au besoin, le maintien de l'ordre et l'exécution des lois à l'intérieur.

Pour l'accomplissement de cette haute mission, plusieurs conditions sont nécessaires :

1° L'absence de préoccupations étrangères au service militaire ;

2° La sécurité des intérêts civils indépendamment de toute circonstance de temps et de lieu ;

3° Une forte discipline incompatible avec les passions que soulèvent les luttes politiques.

La réalisation de ces conditions, si l'on excepte la sécurité des intérêts civils (1), n'a pas pour seul résultat de laisser l'armée à son importante mission. En soumet-

(1) Nous n'étudierons pas les protections spéciales du statut personnel et du statut réel : actes de l'état-civil aux armées, et actes conservatoires des intérêts civils des militaires aux armées (Loi du 8 juin 1893 relative aux actes de l'état civil et testaments aux armées ; loi du 8 juin 1893 relative aux actes de procuration, consentement, etc... ; Instruction ministérielle du 23 juillet 1894. B. O. E. M. Vol. 28).

tant à des règles spéciales son personnel, on le sépare du reste de la nation, puis par une *capitis deminutio*, on limite son champ d'activité. Cette politique facilite singulièrement la subordination du pouvoir militaire au pouvoir civil.

On a donc doté les militaires d'une condition civile et politique exceptionnelle ; ce faisant on a porté atteinte à la plupart des libertés primordiales dont jouissent les autres citoyens. Nous allons rechercher dans quelles limites est circonscrit l'exercice des droits individuels des membres de l'armée, en examinant successivement :  
1° les diverses manifestations de la liberté individuelle ;  
2° les droits politiques.

## SECTION I

### Les diverses manifestations de la liberté individuelle.

La liberté individuelle n'est pas seulement la faculté négative que les Anglais ont sanctionnée par l'acte *d'habeas corpus*. S'il en était ainsi, on ne trouverait guère de différence entre la liberté individuelle d'un militaire et celle d'un civil. C'est aussi une faculté positive qui donne à un homme le droit de disposer de sa personne à son gré, d'agir à sa guise, d'aller où il veut, avec qui il lui plaît et quand il le juge utile, de diriger son activité comme bon lui semble, de contracter et de travailler comme il l'entend.

Envisagée à ce second point de vue, la liberté individuelle des membres de l'armée est certainement atteinte par la législation actuelle.



## § 1. — Liberté individuelle proprement dite.

*a) Règles générales de conduite.*

Les règles générales de conduite imposées aux militaires de tout grade sont traitées en détail dans le décret du 25 août 1913, sur le service intérieur des Corps de troupe.

L'article 323 de ce règlement est ainsi conçu : « La force morale de l'armée résultant, avant tout, de l'union absolue de tous ceux qui la composent et de la confiance entière qu'ils doivent avoir les uns dans les autres, les militaires de tout grade doivent éviter, dans leurs rapports réciproques, tout acte, toute controverse, toute affirmation d'opinion qui pourraient faire naître la désunion. Dans le service, ils ne doivent avoir d'autre souci que celui de remplir fidèlement leur devoir ; hors du service, ils doivent s'abstenir strictement de tout acte qui pourrait leur aliéner la considération de leurs chefs, de leurs camarades ou de leurs subordonnés. Les chefs donnent, à tous les degrés, l'exemple de l'observation de ces règles et les font respecter par leurs subordonnés ». Le même règlement, dans son article 337, considère une longue série d'actes comme manquements aux devoirs militaires ou fautes contre la discipline. Nous citerons : Les actes contraires au respect que tout militaire doit en toute circonstance, aux lois, au Gouvernement de la République et aux autorités qui le représentent ; la manifestation publique, sous quelque forme que ce soit, d'opinions pouvant porter préjudice aux intérêts du pays, compromettre la discipline ou créer des difficultés aux autorités ; l'oubli de la dignité professionnelle, les querelles entre militaires ou avec des citoyens..., etc.

Loin de nous l'idée de critiquer les nombreuses règles de conduite individuelle et les devoirs imposés aux membres de l'armée, mais cette discipline constitue une sujétion de tous les instants ; pour être un modèle de correction, le militaire doit se surveiller sans cesse et sa liberté n'est plus complète.

*b) Tenue.*

Tous les membres de l'armée sont soustraits à la vie civile par l'obligation du port d'un uniforme spécial.

Le décret du 8 juillet 1791, dans son article 60, disait déjà : « Tout militaire en activité ne pourra porter d'autre habit que son uniforme dans les lieux de son service ». Le port des effets civils, en dehors du service, était donc un droit reconnu implicitement. Le décret sur le service intérieur, article 327, contient une disposition analogue mais il y a lieu de remarquer que le port des effets civils n'est plus un droit mais une simple tolérance très limitée : « Les officiers sont autorisés à porter leur tenue civile, en dehors du service, à partir de 17 heures, pendant la semaine, et toute la journée, les dimanches et jours fériés ». Quant aux autres militaires, ils ne peuvent porter cette tenue qu'exceptionnellement.

L'article 330 ne craint pas d'entrer dans certains détails de tenue : « Il est interdit aux militaires de fumer la pipe dans la rue, de mettre les mains dans les poches, de lire en circulant en ville, de se donner en spectacle dans les luttes foraines ». Ils doivent obtenir l'autorisation pour paraître comme exécutants dans les représentations théâtrales ou concerts, ou pour prendre part à des concours ou à des courses. Enfin, les militaires doivent « porter les cheveux courts, surtout par derrière, la moustache avec ou sans la mouche, ou la barbe entière ».

La liberté de tenue des militaires est donc à peu près inexistante.

*c) Liberté d'aller et venir.*

La liberté d'aller et venir des militaires subit une restriction normale du fait de certaines punitions (1). Ainsi « le sous-officier aux arrêts simples peut circuler librement à l'intérieur de la caserne, mais il lui est interdit d'en sortir, excepté pour le service. Ainsi encore, l'officier aux arrêts est tenu de garder la chambre sans recevoir personne, sauf pour affaire de service. »

Voilà des restrictions à la liberté d'aller et venir qui se comprennent aisément ; mais les militaires non punis ont-ils une liberté complète ? Leur liberté apparaît comme bien limitée si l'on observe, d'une part, qu'ils ne peuvent quitter la garnison, même pour une heure, même en dehors des heures de service, sans la permission du colonel, d'autre part que « les permissions sont toujours une récompense et jamais un droit » (2).

*d) Table commune et cercles.*

Nous devrions examiner ici l'obligation imposée aux officiers célibataires de prendre leurs repas à une table commune et cette autre obligation en vertu de laquelle

(1) Décret du 25 août 1913 sur le service intérieur, art. 365, 366, 370, 382.

(2) Décret du 25 août 1913 sur le service intérieur, art. 350. La loi du 7 août 1913, art. 21, a porté une légère atteinte à ce vieux principe en spécifiant que les congés ou permissions accordés au cours des trois années de services, jusqu'à concurrence d'un total de cent vingt jours « ne pourront être supprimés qu'en cas de punition grave ».

tous les officiers sont astreints à faire partie d'un cercle militaire (1).

Nous préférons traiter cette matière après avoir étudié les libertés de réunion et d'association ; nous pourrions ainsi mettre en antithèse deux réglementations ; l'une interdisant les réunions et les associations, l'autre ordonnant les réunions aux heures des repas et rendant obligatoires certains groupements sans qualification juridique.

Nous verrons alors que l'antinomie n'est qu'apparente. La réunion et l'association sont interdites lorsqu'elles auraient pour résultat de mêler l'élément militaire à l'élément civil ; elles sont au contraire encouragées et même ordonnées lorsqu'elles tendent à laisser les militaires « dans une atmosphère propice au développement des sentiments de camaraderie et de solidarité » (2).

#### *e) Mariage des militaires.*

Les militaires ont certainement le choix libre entre le célibat et le mariage, mais, dès qu'ils ont résolu de se marier, leur liberté n'est plus complète.

Nous avons vu qu'aux termes d'un décret du 16 juin 1808, renouvelant, en les modifiant un peu, des prescriptions existant déjà sous l'ancienne monarchie, les militaires en activité de service ne peuvent contracter mariage sans une autorisation régulière de leurs supérieurs (3).

(1) La question se présente à peu près dans les mêmes termes pour les sous-officiers, mais elle a moins d'intérêt. Voir à ce sujet : Circ. 21 février 1905, 4 juillet 1906, 31 décembre 1909 (B. O. E. M., vol. 55\*).

(2) Circ. 21 février 1905 (B. O. E. M., vol. 55\*).

(3) V. *suprà* : Les opinions du corps d'officiers.

Cette autorisation est donnée aux officiers généraux par le Ministre, aux officiers supérieurs et subalternes et aux élèves des écoles militaires par les commandants de corps d'armée ou par les gouverneurs militaires, aux hommes de troupe par le Conseil d'administration de leur corps.

L'inobservation de cette règle entraîne une sanction à la fois contre le militaire et l'officier de l'état civil qui y contreviennent. Le premier, s'il est officier, s'expose à la destitution et à la déchéance de tous droits à pension tant pour lui qu'éventuellement pour sa veuve et ses orphelins ; le second encourt la destitution (1).

Le décret de 1808 a encore force de loi ; un avis du Conseil d'Etat du 29 avril 1836 a reconnu que la loi de 1834 sur l'état des officiers ne l'avait pas abrogé ; plus récemment, l'instruction ministérielle du 23 juillet 1894, a rappelé que les sanctions du décret impérial étaient toujours en vigueur.

Nous estimons cependant que les deux sanctions édictées par le décret contre l'officier marié sans autorisation ne sont plus applicables :

1° La perte de tout droit à pension pour l'officier et pour sa veuve ou ses enfants n'a été maintenue que pour la veuve par la loi du 11 avril 1831 sur les pensions de l'armée de terre (art. 19).

2° La destitution ne peut plus être prononcée pour mariage contracté sans autorisation depuis la mise en vigueur du code de justice militaire du 9 juin 1837 qui n'a pas prévu ce délit et a abrogé toutes les dispositions législatives et réglementaires antérieures relatives à la pénalité en matière de crimes et délits militaires.

Quoi qu'il en soit, et ceci est certain, le fait, pour un

(1) D. 16 juin 1808, art. 1 et 3.

militaire, de contracter mariage sans autorisation l'expose à des sanctions disciplinaires ; si le militaire est officier, la veuve est déchuë du droit à la pension. Un tel empêchement prohibitif dont la cause réside dans l'état militaire est une nouvelle atteinte à la liberté individuelle des membres de l'armée.

## § 2. — Liberté du commerce.

Il est indiscutable qu'un militaire ne peut être commerçant, puisqu'aux termes de l'article premier du Code de commerce on entend par commerçants « ceux qui exercent des actes de commerce et en font leur profession habituelle. »

Mais un militaire peut-il, même exceptionnellement se livrer à des actes de commerce ? Il peut certainement souscrire une lettre de change. Mais là s'arrêtent ses droits.

A la vérité, aucune disposition légale, autre que celle de l'article 176 du Code pénal, qui se rapporte à un cas tout particulier, n'interdit aux militaires de faire des actes de commerce. Les dispositions réglementaires contenues à ce sujet dans quelques décrets, ne visent que certaines catégories de militaires (1).

Mais un grand nombre de circulaires ministérielles, spécialement applicables aux officiers, renferment des dispositions qu'on peut ainsi résumer :

1° Les officiers en activité de service ne peuvent accepter les fonctions de président ou membre de con-

(1) D. du 31 mai 1862, art. 48 et 49 (comptables en deniers), art. 865 (comptables en matières) ; D. du 14 octobre 1903, art. 200 (gendarmes).



seils d'administration de sociétés financières qui se livrent à l'industrie ou au commerce (1).

2° Les officiers en congé de trois ans, les officiers en réserve spéciale et les officiers de complément ne peuvent, dans aucun de leurs actes commerciaux, faire allusion à leur situation militaire. Quant aux officiers rendus à la vie civile, s'il leur est loisible de participer à des actes commerciaux ou financiers, ils ne doivent faire mention du grade resté leur propriété qu'en y ajoutant les mots « en retraite » ou « réformés » (2).

3° Les officiers en non activité « peuvent exceptionnellement exercer des actes de commerce et en faire leur profession habituelle » ; l'autorisation préalable n'est accordée que sur demande individuelle adressée au Ministre en exposant la nature des occupations auxquelles l'intéressé doit se livrer (3).

Si l'on observe qu'il est interdit aux officiers de l'armée active d'accepter les fonctions d'administrateur dans une société commerciale, bien que de telles fonctions n'impliquent pas l'état de commerçant ; si l'on remarque les précautions prises à l'égard de certaines catégories d'officiers, dans le but que personne ne puisse se méprendre sur leur véritable situation militaire ; si l'on tient compte enfin que « le fait d'exercer des actes de commerce est, pour l'officier en non activité, l'exception et non la règle », on nous accordera bien volontiers que les actes de commerce sont formellement interdits aux officiers en activité de service.

(1) Circ. 24 décembre 1869, 9 décembre 1878, 15 novembre 1904 et 26 décembre 1905 (B. O. E. M., vol. 31).

(2) Circ. 9 décembre 1878, 15 novembre 1904, 4 septembre 1912 (B. O. E. M., vol. 31) ; Circ. 4 nov. 1902 (B. O. E. M., vol. 86) ; Circ. 1<sup>er</sup> octobre 1911 (B. O. E. M., vol. 72).

(3) Circ. 29 avril 1913 (B. O. E. M., vol. 31).

D'autre part, la circulaire du 13 novembre 1904, dont la portée est générale, interdit aux militaires de faire partie d'une société commerciale, si ce n'est en qualité de commanditaire ou d'actionnaire. Et elle ajoute : « les jeunes soldats appelés au service peuvent continuer à faire partie de la maison de commerce dans laquelle ils seraient associés au moment de leur incorporation, mais il leur est défendu de s'occuper d'actes de commerce pendant le séjour sous les drapeaux ».

L'interdiction s'applique donc d'une façon absolue aux militaires de tout grade. L'acte de commerce fait par un officier ou par un homme de troupe serait valable, mais il ferait encourir à son auteur une peine disciplinaire.

Il n'existe aucun texte interdisant aux femmes des militaires de travailler, de tenir un commerce, d'exercer un métier (1). En ce qui concerne la femme de l'officier, et peut-être aussi celle du sous-officier, la tradition s'y oppose généralement; toutefois, si la femme a une profession « noble », l'autorité militaire ferme les yeux.

### § 3. — Liberté de réunion.

La réunion est le rapprochement accidentel et momentané de plusieurs personnes dans un même lieu pour discuter sur un sujet déterminé.

(1) L'interdiction n'est prévue que dans un cas tout particulier : « Les femmes (des hommes de troupe de la gendarmerie) ne peuvent également, dans la résidence de leur mari, tenir auberge, café ou cabaret, faire aucun commerce, soit dans la résidence, soit même dans la circonscription de la brigade, ni occuper aucun emploi dont la nature puisse diminuer l'indépendance de leur mari dans l'exécution du service. Elles peuvent exercer une profession ne comportant qu'un travail personnel, sans l'emploi d'aucune ouvrière ». (D. 14 octobre 1903, art. 200.)

La liberté des réunions publiques n'a jamais existé en fait avant la loi du 30 juin 1881. Si elle a été proclamée si tard, c'est sans doute qu'elle présente des dangers ; les abus qui ont suivi les autorisations données aux militaires par les décrets du 29 avril 1790 et du 1<sup>er</sup> mai 1791 tendent à le prouver. Aussi, nombreuses sont les instructions et les circulaires du Ministre de la guerre qui réglementent le droit de réunion.

Aucune restriction ne semble avoir été apportée à ce droit lorsque l'assemblée est exclusivement militaire (1). On ne conçoit pas cependant que des hommes de troupe ou des officiers puissent se réunir sans en avoir demandé l'autorisation préalable au chef de corps ou au Commandant d'armes, suivant les circonstances. Enfin il est certain qu'un conférencier s'exposerait aux rigueurs de la discipline s'il oubliait que le Service intérieur considère comme manquement au devoir militaire « la manifestation publique, sous quelque forme que ce soit, d'opinions pouvant porter préjudice aux intérêts du pays, compromettre la discipline ou créer des difficultés aux autorités » (2).

Si une réunion est « organisée en dehors de l'armée » les militaires ne peuvent participer à cette réunion, quel qu'en soit le but, qu'après en avoir obtenu l'autorisation. Leur demande n'est instruite que si elle parvient à l'autorité ayant pouvoir de statuer au moins quinze jours avant l'époque fixée pour la réunion. Le droit de statuer est délégué, en principe, aux Généraux commandant le territoire (Général commandant d'Armes, Général commandant la subdivision ou général commandant la région

(1) Toutefois une circulaire du 19 avril 1853 rappelle incidemment « que toute délibération collective est interdite dans les corps de troupe ». (B. O. E. M., vol. 31.)

(2) Décret du 25 août 1913, art. 357 (B. O. E. M., vol. 78).

suivant le cas), mais le préfet doit toujours être consulté ; l'avis défavorable de l'autorité administrative entraîne « forcément le rejet de la demande » (1).

Sous les mêmes conditions d'autorisation, les militaires ne peuvent faire des conférences publiques « que si la conférence est organisée dans un but scientifique, d'enseignement ou d'assistance mutuelle, et sous la réserve expresse que le conférencier ne fera aucune incursion dans le domaine politique ou religieux et ne se livrera à aucune appréciation de nature à éveiller les susceptibilités d'une puissance étrangère » (2).

En outre, il est interdit aux membres de l'armée d'assister, même en tenue civile, aux réunions politiques (3).

Voici enfin un certain nombre de cas particuliers prévus par des circulaires ministérielles et qu'il est intéressant de noter car ils prouvent le peu de liberté laissé aux officiers :

1° Les membres de l'armée ne peuvent, quel que soit le caractère de l'œuvre, prêter, même individuellement, leur concours à des érections de monuments commémoratifs ou assister aux fêtes et cérémonies d'inauguration de ces monuments que si ces œuvres sont régulièrement approuvées ou contrôlées par l'administration supérieure (4).

2° Les officiers généraux et colonels ne peuvent accepter la présidence de distributions de prix dans les établissements d'instruction publique relevant de l'université qu'après avoir préalablement demandé et obtenu l'autorisation du commandant du corps d'armée. En ce qui concerne les établissements d'instruction ne relevant pas

(1) Inst. du 23 août 1910, art. 3, 4 et 19 (B. O. E. M., vol. 31).

(2) Inst. du 23 août 1910, art. 20.

(3) Circ. du 21 août 1911 (B. O. E. M., vol. 31).

(4) Circ. du 11 juin 1894 (B. O. E. M., vol. 31).

de l'université, les autorisations ne peuvent être données que par le Ministre (1).

3° Les officiers désignés pour assister aux remises de drapeaux à des sections de la société des vétérans des armées de terre et de mer, et autres groupements similaires, doivent se borner à assister à la remise du drapeau. Ils ne peuvent jamais le remettre eux-mêmes ni prononcer aucun discours (2).

4° Enfin, même lorsqu'un membre de l'armée est chargé de représenter le ministre dans une cérémonie publique, il ne doit pas, en principe, y prendre la parole. Si, cependant, les circonstances veulent qu'il soit appelé à parler, il doit, avant de se rendre à la réunion, prendre les ordres du Ministre et lui soumettre les paroles que, le cas échéant, il aurait l'intention de prononcer. Dans le cas où les bienséances l'auraient obligé à répondre à une allocution, sans qu'il ait pu le prévoir, il doit adresser, immédiatement après la cérémonie, le texte de sa réponse au Ministre (3).

Une double constatation se dégage de ces nombreux textes. C'est d'abord que seules les réunions « organisées en dehors de l'armée » sont sévèrement réglementées ; c'est, en second lieu, que l'autorité civile, pour ces réunions, est seule juge de l'opportunité qu'il y a ou non d'accorder les autorisations. Et ainsi se trouvent encore confirmés les deux principes qui tendent l'un à séparer le personnel de l'armée de celui de la vie civile, l'autre à subordonner le pouvoir militaire au pouvoir civil.

(1) Circ. du 22 juillet 1898 coordonnant les circulaires du 8 septembre 1876 et du 22 juillet 1881 (B. O. E. M., vol. 31).

(2) Inst. du 23 août 1910, art. 24.

(3) Inst. du 23 août 1910, art. 23.

## § 4. — Liberté d'Association.

Le peu de liberté dont jouissent les militaires en matière d'association se manifeste d'une façon curieuse. Hors les cas où ils peuvent s'associer avec l'autorisation expresse du ministre, leur liberté est inexistante : tantôt l'association leur est interdite, tantôt elle leur est imposée.

*a) L'association interdite.*

L'association est un contrat par lequel plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leur activité et, au besoin, des capitaux dans un but autre que de partager des bénéfices.

Jusqu'à la loi du 1<sup>er</sup> janvier 1901, les associations de plus de vingt personnes ne pouvaient se former qu'en vertu d'une autorisation du gouvernement. Si la liberté d'association a été concédée si tard c'est que, comme la liberté de réunion, elle présente des inconvénients et des dangers. Aussi ne doit-on pas s'étonner de trouver une réglementation nettement prohibitive concernant les membres de l'armée.

L'histoire nous montre d'ailleurs le bien fondé des nombreuses dispositions interdisant aux militaires de tous grades de faire partie d'aucune association. Ainsi dès les premiers jours de la Révolution, les sous-officiers et soldats du régiment des Gardes-Françaises s'affiliaient à une société secrète dans laquelle ils s'engageaient à n'exécuter aucun ordre contraire aux intérêts de l'Assemblée. Consignés dans leurs quartiers, ils violaient la consigne et se mettaient à la tête de toutes les émeutes au lieu de les réprimer. Le 14 juillet, on les trouvait au premier rang de la foule qui attaquait la Bastille (1).

(1) *Moniteur*, I, p. 170.



Des mesures sont prises, dès lors, pour parer à l'esprit d'insubordination que répand dans l'armée l'influence des clubs et des sociétés populaires. Un décret des 19-20 septembre 1790 de l'Assemblée nationale dispose qu' « il est défendu à toute association ou corporation d'entretenir, sous aucun prétexte, des correspondances avec les régiments composant l'armée, et aux corps de troupe d'ouvrir ou de continuer de pareilles correspondances. » C'est l'origine des dispositions actuelles.

Depuis, les règles de la discipline se sont toujours opposées à ce qu'un militaire entre, sous aucun prétexte, dans une association ayant un caractère politique ou religieux, à ce qu'il fasse partie d'une autre société quelconque sans l'autorisation expresse du ministre (1).

Le maréchal Soult rappelait déjà, dans une circulaire du 5 juillet 1844, qu' « un militaire ne doit contracter d'autre engagement que le lien qui le rattache au service, connaître d'autre commandement que celui de ses chefs, d'autre guide que son drapeau ».

Ce sont ces principes qui ont inspiré les circulaires du 20 février 1845, du 22 juillet 1880, du 10 septembre 1882, du 6 mars 1889, du 27 mai 1895, du 15 novembre 1904, du 4 septembre 1912 et du 23 décembre 1912 (2).

La circulaire de 1895 rappelle les prescriptions des textes antérieurs; celle de 1904 a le même objet et, en outre, vient fixer des règles d'application motivées par les dispositions introduites dans la législation en 1901.

(1) Il est même interdit aux officiers de faire partie de sociétés hippiques sans l'autorisation du ministre. Inst. du 23 août 1910, art. 29.

(2) Les documents antérieurs à 1895 ont été rendus sans utilité par les circulaires plus récentes et, par suite, ne sont pas reproduits au *Bulletin officiel*, vol. 31.

La circulaire de 1904 distingue :

1° Les sociétés d'intérêt (sociétés commerciales, tonnines et sociétés d'assurances) dont nous avons parlé à propos des actes de commerce ;

2° Les sociétés de secours mutuels ;

3° Les associations régies par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901.

En ce qui concerne les sociétés de secours mutuels, les militaires peuvent être autorisés par leur chef de corps ou de service à continuer de faire partie de ces sociétés pendant leur passage au régiment ou d'y adhérer pendant la durée de leur service militaire. Le chef de corps s'assure, au moyen des statuts et de l'arrêté constitutif qui y est toujours annexé, que la société rentre bien dans la catégorie des œuvres de mutualité ; il accorde alors l'autorisation nécessaire, sous la réserve que le militaire ne figurera pas dans le Conseil d'administration de la société (1).

Lorsqu'il s'agit pour le militaire d'entrer dans une association proprement dite, l'autorisation du chef de corps ou de service n'est plus suffisante. Il y a, en effet, grand intérêt à connaître le véritable objet de l'association et une enquête s'impose. Toute demande est soumise au ministre qui n'accorde l'autorisation qu'après avis favorable du ministre de l'intérieur. L'autorisation comporte toujours l'interdiction de faire partie des bureaux pour le motif qu' « un membre de l'armée, officier ou

(1) Il y a lieu de remarquer qu'une loi du 5 décembre 1908 a autorisé certaines dérogations à la loi du 1<sup>er</sup> avril 1898 en faveur des sociétés de secours mutuels constituées dans les armées de terre et de mer. Ainsi, même en matière de mutualité, le personnel de l'armée est encouragé à se séparer du personnel de la vie civile. Il existe actuellement une Société nationale de secours mutuels approuvée entre officiers des armées de terre et de mer. (Circ. 10 mars 1909 ; Inst. 13 juillet 1909 ; Circ. 1<sup>er</sup> mai 1911).

soldat, ne doit pas occuper dans une association civile un rôle prépondérant qui risquerait de l'engager dans des polémiques, dans des actions judiciaires, etc... aussi nuisibles aux intérêts de la discipline qu'à ceux du service. »

Le dernier document important sur la matière est une circulaire du 4 septembre 1912 que M. Millerand, ministre de la Guerre, a adressée aux commandants de corps d'armée après l'avoir, au préalable, soumise au Conseil des ministres. Cette circulaire rappelle qu' « en ce qui concerne les officiers de l'armée active, les principes n'ont jamais varié ». Elle confirme les circulaires de 1893 et de 1904 dont « les dispositions, commandées par l'existence même d'une armée, et corrélatives de sa mission exclusive, n'ont pas cessé d'être en vigueur ». Mais elle fait plus : elle réglemente le droit d'association des officiers de la réserve et de la territoriale, en leur interdisant d'adhérer aux associations de la loi de 1901 qui, à titre principal ou accessoire « se donneraient pour but, en intervenant sous des formes diverses, soit dans les corps de troupe, soit près des pouvoirs publics, de discuter les actes de l'autorité militaire et de s'immiscer dans l'administration de l'armée, notamment à propos des questions d'avancement » (1). Bien que « la situation des officiers de complément diffère nécessairement, au point de vue du droit d'association, de celle de leurs camarades de l'armée active », bien qu' « ils ne relèvent, d'une manière générale, que du droit commun », le ministre estime que « la distinction, nécessaire encore que délicate, entre les droits du citoyen et les devoirs de

(1) Le ministre rappelle qu'il a été fait allusion à des associations de ce genre à la séance de la Chambre des députés du 14 mars 1911 (*J. O.* 15 mars 1911, p. 1177).

l'officier de complément trouve une application particulière dans l'exercice du droit d'association. »

Signalons enfin une circulaire du 23 décembre 1912, par laquelle M. Millerand interdit certaines organisations qui s'étaient créées dans l'armée « ayant pour objet — notamment sous le couvert d'un supplément du prix d'abonnement d'un journal ou par voie de réunion de souscriptions individuelles — de constituer des caisses destinées soit à préparer et à faciliter la présentation de recours en Conseil d'Etat, soit à soutenir par divers moyens des revendications particulières ou collectives » (1). Un officier, grâce à l'aide ainsi trouvée, avait pu porter une affaire devant le Conseil d'Etat. Le ministre de la Guerre a décidé d'interdire ces pratiques ; il les estime contraires à l'esprit de discipline.

*b) L'association imposée (2).*

L'association, comme la réunion, est donc interdite en principe aux membres de l'armée ; mais il existe pour eux deux modes de rapprochement obligatoire d'un caractère tout spécial : la table commune et les cercles.

Ces deux institutions apparaissent de prime abord comme des associations. Elles se distinguent de la réunion par la permanence ; puis, bien que formées dans l'intérêt personnel de leurs membres (3), l'avantage qu'elles leur procurent ne se présente pas sous la forme d'un partage de bénéfices ; elles ont uniquement pour but d'assurer aux officiers une vie digne, des facilités de

(1) Les dispositions de cette circulaire ont été insérées dans le Service intérieur (D. 25 août 1913, art. 391).

(2) Voir *supra* : Table commune et cercles.

(3) Chose d'ailleurs discutable, car certains prétendent que ces institutions poursuivent un but d'intérêt général militaire ; voir *infra* le rapport qui précède le décret du 23 juillet 1912.

réunion, des distractions. Mais il n'est plus possible de parler d'association si l'on observe que le consentement de l'une des parties qui s'obligent fait défaut. Voici d'ailleurs la réglementation propre à chacune de ces deux institutions.

A) Avant 1910, les officiers célibataires étaient tenus de prendre leurs repas à une table commune ; il y avait dans chaque garnison, au mess, ou, à défaut, dans un ou plusieurs hôtels, des salles où les officiers se réunissaient par corps et par grade. Le décret du 25 mai 1910 portant règlement sur le service intérieur des corps de troupe vint supprimer l'obligation de la table commune. Le général Brun, ministre de la Guerre, dans son rapport au président de la République, expliquait ainsi les motifs de la réforme : « J'ai pensé que le corps d'officiers, conscient de ses devoirs professionnels et de sa dignité, pouvait, sans inconvénient, jouir d'une liberté plus grande que par le passé ». Les officiers célibataires étaient libres de prendre leurs repas chez eux, à l'hôtel, par groupe ou isolément.

La nouvelle réglementation ne devait pas subsister en entier bien longtemps. Par décret du 23 juillet 1912, M. Millerand faisait décider le rétablissement de la table commune pour les officiers célibataires du rang de lieutenant et de sous-lieutenant ; il en donnait ainsi les raisons : « Il n'est pas contestable que la table commune constitue une école de camaraderie et de solidarité, gardienne de l'esprit de corps, par laquelle l'officier trouve avantage à passer lors de son entrée dans la carrière. L'expérience a prouvé qu'à défaut de tables communes, les jeunes officiers se groupent par tables séparées, suivant leur origine d'école, leurs conditions de fortune ou leur rang social, ainsi s'affaiblit et menace de disparaître l'esprit d'union, de concorde et de camaraderie, si

« nécessaire en temps de paix et plus indispensable  
« encore en temps de guerre. D'autre part, les caractères  
« faibles rencontrent, dans la table commune, une protec-  
« tion contre les entraînements irréflechis, en même  
« temps que les jeunes officiersy sont préservés de certains  
« dangers susceptibles de peser d'un poids très lourd sur  
« le reste de leur existence. Elle offre, par surcroît, des  
« avantages pécuniaires appréciables à une époque où la  
« cherté de la vie se fait particulièrement sentir » (1).

B) Les cercles militaires procèdent de la même idée que la table commune, mais leur organisation est réglementée plus étroitement ; enfin, tous les officiers doivent en faire partie, quel que soit leur grade, quelle que soit leur situation de famille.

Les cercles militaires ont pour but de resserrer entre les officiers de toutes armes d'une même garnison les liens d'une cordiale camaraderie, de fournir à tous des facilités d'études, ainsi que des moyens de distraction, de leur procurer s'il y a lieu, par la création de pensions et de logements, une existence en commun dans les meilleures conditions de bien-être et de dignité.

Ces Cercles ont été organisés par décret du 12 juillet 1886 rendu sur la proposition du général Boulanger, ministre de la guerre. Plusieurs décrets postérieurs, soumis comme le premier à l'avis préalable du Conseil d'Etat, ont donné une organisation définitive à divers Cercles militaires (2).

Les dispositions de ces décrets peuvent se résumer ainsi :

(1) Les dispositions relatives aux tables d'officiers ont été maintenues dans le décret du 25 août 1913.

(2) D. 5 février 1887, 9 avril 1892, 23 janvier 1894, 25 janvier 1898, 30 avril 1899. D'autres cercles ont été créés sans qu'un décret spécial intervint à leur égard (B. O. E. M., vol. 55<sup>4</sup>, provisoirement vol. 75).



1° Les statuts de chaque cercle sont soumis par le Commandant d'armes à l'approbation du Commandant de Corps d'armée. Tout cercle relève du ministre de la guerre et est administré par un conseil d'administration composé généralement de cinq officiers nommés par le ministre sur la proposition du Commandant d'armes et l'avis du Général commandant le corps d'armée ; il est soumis aux règles d'administration et de comptabilité adoptées pour les corps de troupe.

2° Les recettes du cercle se composent : *a)* du revenu des dons et legs ; *b)* du produit des cotisations ; *c)* des bénéfices de l'exploitation. Les dons et legs dont le cercle peut être appelé à recueillir le bénéfice sont acceptés par le Ministre de la guerre. Les contrats sont passés par le Conseil d'Administration ; lorsqu'ils s'appliquent à des engagements dépassant 10.000 francs, ils sont approuvés par le Ministre. Le montant des cotisations est perçu par prélèvement mensuel sur la solde de tous les officiers en garnison dans la ville : la cotisation varie avec le grade.

Il résulte de ces dispositions que :

*a)* Les cercles constituent un service militaire où tout est réglé hiérarchiquement : organisation, surveillance, désignation d'office des membres du conseil d'administration, fixation des taux de la cotisation d'après un pro-rata déterminé par le Comité dirigeant et après approbation du ministre (1).

(1) On peut ajouter que les publications qui entrent dans les cercles sont soumises au contrôle de l'autorité militaire. Une circulaire du 1<sup>er</sup> janvier 1900 a interdit l'introduction, dans les cercles d'officiers ou de sous-officiers, des journaux qui attaquent de parti pris les institutions nationales, le Président de la République et le gouvernement. Ces dispositions ont été rapportées, en ce qui concerne les officiers, par la circulaire du 8 octobre 1900. Aux termes de cette dernière circulaire, les journaux hostiles ne doivent pas

b) L'adhésion aux cercles est obligatoire « pour tous les officiers en garnison dans la ville » et cette adhésion forcée se manifeste par la retenue exercée sur la solde (1).

La loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association a-t-elle abrogé les décrets portant organisation des cercles militaires? L'affirmative, basée sur l'abrogation générale édictée par l'article 21 de la loi, pourrait se soutenir si les cercles constituaient des associations ; or, il n'en est rien. L'association est un contrat et on ne saurait voir un acte juridique de ce genre là où le consentement de l'une des parties qui s'obligent fait défaut. Comme l'a dit fort bien le Conseil d'Etat, à propos du cercle de Verdun, un cercle militaire est « un établissement spécial relevant du ministre de la guerre » (2).

Quel que soit leur état civil, les cercles militaires existent toujours, malgré les assauts qu'ils ont subis.

En 1903, les habitants de Verdun déposaient une pétition à la Chambre des députés pour protester « contre la concurrence que le cercle militaire de cette ville fait au commerce local ». Cette pétition fut simplement renvoyée au ministre de la guerre avec prière de vouloir bien prendre en considération les intérêts de la ville de Verdun (3).

En 1908, M. Cornand, député, demandait au Ministre tenir, dans les cercles d'officiers, une place plus importante que ceux qui soutiennent la politique du gouvernement. (B. O. E. M., vol. 31).

(1) L'exercice de cette retenue a été réglementé par les textes suivants : D. du 12 juillet 1886, rendu à la même date que le décret portant organisation des cercles militaires ; D. et inst. du 10 janvier 1912 sur la solde et les revues, art. 369. — Le montant de la retenue est généralement égal au centième de la solde.

(2) Note n° 91.368 du Conseil d'Etat en date du 22 mars 1892.

(3) Pétition n° 288. *J. O.* du 8 novembre 1903, p. 2569.

l'abrogation du décret de 1886 (1). Le nom du général Boulanger, promoteur de ce décret, « démontre bien, disait-il, que, par la création des cercles militaires, on voulait isoler l'officier de la nation ». M. Cornand, s'appuyant sur l'article 4 de la loi de 1901, estimait que les officiers devaient être libres de faire partie ou non de ces cercles. Le ministre de la guerre se contentait de répondre que l'obligation imposée aux officiers touchait à l'existence même des cercles militaires et que la question était à étudier.

En définitive, les cercles militaires sont des établissements spéciaux ayant une situation juridique assez bizarre. Si leur situation légale se rapproche de celle des corps de troupe par le mode de gestion et le défaut de personnalité, elle en diffère sur d'autres points ; c'est ainsi que les cercles, même lorsqu'ils sont installés dans un immeuble de l'Etat, sont soumis aux contributions foncière, des portes et fenêtres et mobilière (2).

Les cercles, avons-nous dit, sont dépourvus de la personnalité civile. Le plus important d'entre eux, le cercle national des armées de terre et de mer, a demandé à être érigé en personne morale capable de posséder. Un communiqué officieux, paru dans les journaux du 18 mars 1912, exprimait ainsi le résultat de ses démarches : « M. Millerand a reçu une délégation du Conseil d'administration du cercle militaire de Paris. Il s'est

(1) Ch. dép. 1<sup>re</sup> séance du 19 novembre 1908. *J. O.* 20 novembre 1908 p. 2407.

(2) V. la demande en décharge formée par le cercle militaire de Verdun et rejetée par le Conseil de préfecture de la Meuse dans les séances des 7 juillet et 28 août 1897. V. également la circulaire du 2 mai 1904 relative au paiement des contributions afférentes aux immeubles de l'Etat occupés par les cercles militaires. (B. O. E. M., vol. 55\*.)

montré très favorable au désir qui lui a été exprimé de voir conférer la personnalité civile au cercle militaire, au même titre qu'à l'Ecole polytechnique et à divers autres établissements militaires. »

Quoi qu'il en soit de la situation juridique exacte des cercles, ils n'en constituent pas moins des associations forcées. Et l'idée vient immédiatement à l'esprit d'opposer ces quasi-associations aux associations de droit commun.

Une double constatation se dégage de cette opposition. D'abord, l'association, lorsqu'elle aurait pour résultat de mêler les militaires à l'élément civil, est interdite ou difficilement autorisée ; lorsqu'elle aboutit à isoler des autres citoyens ces mêmes militaires, elle est rendue obligatoire. Il y a là unité de but. Enfin, les cercles militaires ont une organisation qui porterait à croire, si l'on n'en connaissait le fonctionnement, que leur rôle est de tenir en tutelle, sous une étroite surveillance, les membres de l'armée ; en un mot, il peut sembler que ces cercles constituent un des nombreux éléments de mise en œuvre de la subordination du pouvoir militaire.

#### § 5. — Droit de publier des écrits (1).

Jusqu'à une époque toute récente, les militaires ont été soumis à une restriction spéciale du droit appartenant à tous les citoyens, de publier à leur gré leurs écrits. Ils ne pouvaient faire imprimer et publier aucun livre, aucun article dans un journal ou une revue, aucune autographie, sans en avoir préalablement obtenu l'autorisation du Ministre ; ils devaient même solliciter cette au-

(1) V. rapport sur le budget de la guerre pour 1909. Doc. parlém. Chambre, p. 1348.

torisation pour les éditions nouvelles d'ouvrages anciens ayant subi quelques modifications (1).

Ce régime d'exception, qui semble remonter aux premières années de la Restauration, a été inspiré par la préoccupation de maintenir intact dans l'armée le principe de la discipline.

Cependant, en 1906, le général Picquart, dans une circulaire assez curieusement motivée (2), donnait aux officiers le droit de réponse et le droit de poursuite prévus par la loi de 1881 sur la liberté de la presse. Le Ministre, en prémunissant les officiers contre les dangers des polémiques, ajoutait d'ailleurs que l'abus du droit de réponse ou du droit de poursuite « n'exposerait pas seulement les militaires qui le commettraient aux sanctions du droit commun, mais encore à l'action disciplinaire du Ministre, action qu'il entend se réserver en toutes circonstances, dans l'intérêt général de l'armée » (3).

La faculté du droit de réponse et du droit de poursuite laissée aux officiers sans autre restriction que leur propre responsabilité disciplinaire constituait un grand progrès, surtout si l'on songe à la circulaire du 17 juillet 1835 dans laquelle le Ministre remarquait « avec autant de surprise que de mécontentement » que des officiers avaient pris la voie des journaux pour réfuter les allégations inexactes de certaines feuilles publiques. « Une pareille manière d'agir, disait-il, est subversive de toute

(1) Circ. 3 mai 1853, 21 sept. 1871, 31 janvier 1877, 11 juin 1906 (B. O. E. M., vol. 31).

(2) Le ministre disait : « La loi du 29 juillet 1881 n'ayant apporté aucune restriction à l'exercice du droit de réponse et du droit de poursuite, je ne saurais interdire ce que la loi autorise ». S'il n'y avait de restrictions aux libertés individuelles de l'officier que celles édictées par les lois, elles seraient peu nombreuses.

(3) Circ. 21 décembre 1906 (B. O. E. M., vol. 31).

hiérarchie, de toute subordination, de toute discipline ».

Des idées nettement libérales ont prévalu en 1910, lors de la mise en application d'un nouveau « Service intérieur » des corps de troupe (1). Le général Brun disait en effet, dans son rapport : « j'ai pensé que le corps d'officiers, conscient de ses devoirs professionnels et de sa dignité, pouvait sans inconvénient jouir d'une liberté plus grande que par le passé. Dans cet ordre d'idées, j'ai accordé à chaque officier, dans les conditions les plus libérales, le « droit d'écrire » sous sa signature et sous sa responsabilité » (2).

Aux termes du décret de 1910, l'autorité militaire conserve tout pouvoir d'appréciation et de sanction vis-à-vis des auteurs dont les écrits seraient jugés préjudiciables à la discipline, à l'esprit militaire ou aux intérêts du pays. L'action de l'autorité militaire n'est plus préventive; elle devient répressive et elle appartient au Ministre (3).

Quant aux hommes de troupe, ils restent soumis aux anciennes prescriptions.

Un décret du 14 mai 1912, rendu sur le rapport de M. Millerand, est venu restreindre le droit concédé en 1910 (4) :

1° Les officiers qui publient des écrits ne peuvent faire suivre leur signature de l'indication des fonctions qu'ils exercent ou qu'ils ont précédemment occupées, ni en faire mention dans le corps de l'écrit.

2° Le chef de corps a tout pouvoir d'appréciation et de sanction vis-à-vis de ses subordonnés, dont les

(1) D. 25 mai 1910 ; rapport au Président de la République et art. 76.

(2) C'est le système adopté à l'égard de l'officier allemand.

(3) Circ. 11 août 1910 (B. O. E. M., vol. 31).

(4) Les dispositions de 1912 ont été maintenues par le Service intérieur de 1913.



écrits seraient jugés, par lui, préjudiciables à la discipline.

La première restriction est basée sur la crainte que l'autorité militaire se trouve compromise par la publication d'écrits à laquelle elle est restée étrangère. En effet, si l'on en croit le Ministre, l'expérience a fait ressortir que l'importance qui s'attache à une publication résulte souvent, moins de son objet même que de la fonction occupée par son auteur et la mention de cette fonction est trop naturellement considérée par le public comme engageant l'armée.

Peut-être y a-t-il là une crainte exagérée. En tout cas si, comme s'empresse de le répéter le Ministre, le droit de publier des écrits présente pour l'armée « le double intérêt de favoriser l'activité intellectuelle des officiers et d'appeler l'attention publique sur l'étude et la discussion des grandes questions militaires », il n'en est pas moins vrai que bon nombre d'officiers, et des plus aptes, devront poser la plume en présence de la nouvelle réglementation. Pourquoi lit-on avec intérêt particulier tel ouvrage sur l'organisation de l'armée, tel article sur la justice militaire? Bien souvent parce que l'auteur est professeur dans une école militaire, commissaire du gouvernement près d'un Conseil de guerre. Interdire à ces officiers de faire parade légitime de fonctions données au concours ou conférées en raison de connaissances spéciales, c'est priver les ouvrages sérieux de l'indication la plus propre à leur valoir l'attention des lecteurs.

La seconde disposition a un but de déconcentration dont les effets ont été discutés. Tout d'abord, a-t-on dit, il est difficile de définir le moment où un écrit commence à être préjudiciable à la discipline si l'on considère, comme fautes contre la discipline, « la manifestation pu-

blique d'opinions pouvant créer des difficultés aux autorités » (1). Qualifiera-t-on de manquement au devoir militaire l'analyse critique d'une instruction ministérielle, le compte rendu d'une journée de manœuvres, si l'auteur se permet de ne pas trouver parfaits l'œuvre et les actes de ses supérieurs ? Enfin, donner aux chefs de corps tout pouvoir d'appréciation et de sanction, c'est rendre plus imprécises encore des limites déjà mal définies. Tant que ce pouvoir appartenait au ministre, il y avait au moins unité de jurisprudence ; en le déléguant aux chefs de corps, on risque d'obtenir les résultats les plus contradictoires et les plus inattendus.

L'action répressive, telle qu'elle a été substituée à l'action préventive par la réglementation de 1910, modifiée en 1912, ne laisse en somme qu'un droit bien fragile à l'officier. De nombreuses raisons ont été données en faveur de ce régime d'exception ; l'une d'elles domine les autres : le droit d'écrire, surtout de nos jours, surtout en France, est devenu un droit individuel majeur ; c'est même plus qu'un droit, c'est une force rayonnante, un moyen d'action sur l'opinion publique, un danger peut-être. Aussi, connaissant les dispositions sévères qui régissent la condition des officiers, une seule chose devrait nous étonner, c'est qu'on ne les ait pas placés plus nettement en dehors du droit commun et qu'on se soit contenté d'une simple censure rétrospective à l'égard de leurs écrits (2).

(1) D. 25 août 1913, art. 357 (B. O. E. M., vol. 78).

(2) M. George Duruy s'exprime ainsi sur le droit d'écrire des officiers : « J'estime qu'il est excellent que l'armée s'occupe de ses propres affaires — dont tant de gens s'occupent sans les connaître — et qu'elle-même nous dise ce qu'elle pense et ce qu'elle souhaite ». (Préface de *L'éducation patriotique du Soldat*, du lieutenant Roland.)

## § 6. — Liberté de pétition.

Le droit de pétition, d'après l'opinion générale, doit être largement accordé ; il est beaucoup plus étendu que le droit de vote : les mineurs et les femmes, les étrangers eux-mêmes peuvent l'exercer. Ce droit a été reconnu à plusieurs reprises, notamment dans la Déclaration des droits de 1793, article 32 : « Le droit de présenter des pétitions aux dépositaires de l'autorité publique ne peut en aucun cas être interdit, suspendu, ni limité ».

Il paraît certain, cependant, que les règlements militaires interdisent aux membres de l'armée de faire des pétitions dont l'objet aurait quelque rapport avec leur situation militaire. En effet, le « Service intérieur (1) » dispose que toutes les réclamations individuelles — ce sont les seules autorisées — doivent être adressées aux autorités militaires par la voie hiérarchique, qu'il s'agisse de recours contre les mesures administratives ou de réclamations contre les mesures disciplinaires.

D'ailleurs, quel est le sort des pétitions ? Elles sont généralement renvoyées au ministre compétent, pour la suite à donner. Or, outre que plusieurs circulaires (2) ont interdit aux militaires de s'adresser à « des personnes étrangères à l'armée », l'une de ces circulaires, en date du 8 août 1899, s'exprime ainsi : « Le Ministre est fermement décidé à ne tenir aucun compte des demandes et recommandations qui lui parviendront en dehors de la voie hiérarchique et à punir sévèrement les militaires

(1) D. 25 août 1913, art. 390 (B. O. E. M., vol. 78).

(2) Circ. 28 juin 1871, 4 janv. 1873, 9 nov. 1876, 30 juin et 4 décembre 1880, 11 avril 1882, 15 février 1886, 5 août 1887, 13 août 1888, 29 novembre 1892, 3 mars 1893, 8 août 1899 et 1<sup>er</sup> août 1906 (B. O. E. M., vol. 34).

qui contreviendront aux dispositions de la circulaire du 3 mars 1893. »

Le droit de pétition est donc une garantie politique dont sont privés les militaires. Ils ne peuvent élever la voix ailleurs que devant leurs chefs hiérarchiques (1). La discipline y trouve son compte ainsi que le principe de séparation posé en tête de ce chapitre (2).

## SECTION II

### Droits politiques des militaires.

Les droits politiques des militaires ont une histoire qui peut se résumer en trois idées :

1° Chacune de nos trois Révolutions, en 1789, en 1848 et en 1870 a largement concédé aux militaires les droits politiques ;

(1) Cf. Constitution espagnole de 1876, art. 13 : « Le droit de pétition ne pourra être exercé collectivement par aucun corps de la force armée. Ceux qui font partie de la force armée ne pourront exercer individuellement le droit de pétition qu'en se conformant aux lois militaires spéciales ».

(2) Le droit de pétition des officiers a fait récemment l'objet d'une longue lettre ouverte de M. de Pressensé au président de la Chambre des députés. Dans cette lettre, datée du 8 décembre 1913, le président de la ligue des droits de l'homme se plaint que M. Pierre, secrétaire général de la Chambre, ait cru devoir refuser d'enregistrer une pétition signée du capitaine Maitrant, de l'infanterie coloniale. Après avoir constaté qu'aucun texte réglementaire militaire ne fait mention du droit de pétition, M. de Pressensé ajoute : « Le Sénat et la Chambre ayant, par deux fois, le 25 avril 1862 (Sénat) et le 7 juin 1879 (Chambre), affirmé par leur vote le droit absolu de pétition pour tous les citoyens français, sans aucune restriction, le ministre ne pouvait, par voie de décret ou de circulaire, établir un règlement contre la décision expresse des Chambres ».

2° Ces mêmes droits leur ont été régulièrement retirés, en tout ou en partie, peu d'années après ;

3° La restriction de ces droits est allée en s'accroissant ; peu apparente sous le Directoire, l'Empire et les monarchies de 1815 et de 1830, elle a été plus complète en 1852 et radicale à partir de 1872.

Une constatation découle de cet exposé ; c'est au lendemain des révolutions que le législateur concède libéralement aux militaires l'intégralité des droits politiques. Quels mobiles peuvent le pousser à agir ainsi ? On peut donner deux raisons de cette politique trois fois renouvelée : *a*) la mise en pratique des théories libérales dont tout gouvernement, issu d'une Révolution, revendique le monopole ; *b*) la récompense de l'attitude de l'armée dont l'aide ou la passivité a facilité la Révolution.

#### § 1. — Première période de concession des droits politiques et d'atteinte à ces mêmes droits.

La Constituante et la Convention reconnurent à chaque citoyen « un droit égal de concourir à la formation de la loi et à la nomination de ses mandataires ou de ses agents » (1).

Dès le 22 décembre 1789, la Constituante avait voté une loi électorale dont les principes, modifiés dans un sens libéral, passèrent dans la Constitution du 3 septembre 1791. Puis, la Constitution démocratique du 24 juin 1793 confia à l'élection directe du peuple entier la nomi-

(1) Constitution du 24 juin 1793. C'est l'application des théories philosophiques du XVIII<sup>e</sup> siècle : « Tous les citoyens dans les districts, dit Montesquieu, doivent avoir le droit de donner leurs voix pour le représentant, excepté ceux qui sont dans un tel état de bassesse qu'ils sont réputés n'avoir pas de volonté propre ».

nation des Députés, des Administrateurs et des Juges.

Suspendus par les guerres du Directoire et de l'Empire, les droits politiques des militaires demeurent méconnus sous les monarchies de 1815 et de 1830. Cependant, il est juste de le remarquer, les Constitutions et les Chartes qui succèdent aux actes constitutionnels de la période révolutionnaire apportent aux droits politiques une restriction d'un caractère général : c'est l'institution d'un cens électoral et d'un cens d'éligibilité qui en réduisent l'exercice. Aucun texte ne restreint spécialement les droits électoraux des militaires et, lorsqu'ils sont inéligibles, c'est en raison de l'incompatibilité entre la qualité de membre d'une assemblée élective et l'exercice de certaines fonctions publiques.

Voici qui tend à prouver l'absence de prévention à leur égard :

1<sup>o</sup> Une des ordonnances du 25 juillet 1830, qui ont causé la chute de la Restauration, avait pour objet de réformer les règles d'élection. Elle disait dans son article 15 : « Les préfets, les sous-préfets et les officiers généraux commandant les divisions militaires et les départements ne pourront être élus dans les départements où ils exercent leurs fonctions. » Les généraux ne sont donc pas les seuls visés par cette ordonnance.

2<sup>o</sup> La loi du 19 avril 1831 sur les élections à la Chambre des députés est même plus favorable aux officiers généraux qu'à certains fonctionnaires. Aux termes de l'article 64, alors qu'il y a incompatibilité absolue entre les fonctions de député et celles de préfet, sous-préfet, receveur général, receveur particulier des finances et payeur, il n'y a qu'une incompatibilité relative concernant les officiers généraux commandant un territoire. Ces généraux et quelques autres fonctionnaires ne peuvent être élus députés par le collège électoral d'un arron-



dissement compris en tout ou en partie dans le ressort de leurs fonctions.

3° La loi du 29 décembre 1831 n'est pas, à vrai dire, une loi sur l'éligibilité, mais elle montre très bien que les militaires ne sont pas exclus systématiquement des grandes assemblées. Cette loi contient des dispositions qui restreignent les droits du roi dans la nomination des Pairs. Elle énumère un certain nombre de notabilités parmi lesquelles le roi doit choisir les membres de la Chambre des Pairs ; dans cette énumération figurent : les maréchaux et amiraux de France, les lieutenants généraux et vice-amiraux des armées de terre et de mer après deux ans de grade.

4° La loi du 22 juin 1833 sur l'organisation des conseils généraux de département et des conseils d'arrondissement prévoit, dans son article 5, l'inéligibilité d'un certain nombre de fonctionnaires ; les militaires ne sont pas compris dans l'énumération.

En résumé, depuis le Directoire, les militaires ont peu ou point de droits politiques, mais en celà ils suivent le sort commun ; le fait essentiel, c'est qu'ils ne sont pas soumis à un régime d'exception.

## § 2. -- Deuxième période de concession des droits politiques et d'atteinte à ces mêmes droits.

La République de 1848 va remettre en vigueur les droits si largement donnés par la législation révolutionnaire et les militaires pourront les exercer, comme les autres citoyens : « L'armée est peuple » proclame Ledru-Rollin.

Dès le lendemain de la Révolution de février, un décret du Gouvernement provisoire du 5 mars 1848, substituait

au régime censitaire le suffrage universel, et une instruction du 8 mars (1), dans ses articles 37 et 38, établissait les conditions dans lesquelles les militaires étaient appelés à exercer leurs droits politiques (2).

Les électeurs militaires devaient constituer dans chaque corps de troupe autant de sections de vote qu'il y avait de départements représentés. Chaque section comprenait au moins cinq militaires et elle était présidée par le plus ancien dans le grade le plus élevé. Lorsqu'un département était représenté par moins de cinq électeurs, les militaires de ce département étaient inscrits sur les listes de la mairie de leur garnison et votaient comme les autres citoyens ; d'ailleurs, pour diminuer le nombre de ces électeurs isolés, les bureaux de vote furent souvent constitués non par corps, mais par place. Le résultat du scrutin, cacheté et certifié par les intendants, devait être envoyé au commissaire du département auquel appartenaient les votants et compris dans le recensement général des votes de ce département.

L'armée toute entière fut appelée à prendre part aux scrutins du 23 avril 1848 et du 13 mai 1849. C'est la seule époque où l'on ait pu la voir, en France, intimement mêlée à la vie politique de la nation. Malheureusement, les inconvénients de la législation électorale militaire imaginée en 1848 étaient nombreux (3) :

(1) Cette instruction du gouvernement provisoire se complète par une instruction du Ministre de la guerre en date du 15 mars.

(2) Un décret du 3 juillet 1848, relatif au renouvellement des conseils municipaux et des conseils d'arrondissement et de département, dans ses art. 5 et 12, renvoyait pour l'électorat au décret du 5 mars et à l'instruction du gouvernement du 8 mars. En ce qui concerne l'éligibilité, art 9 et 14, les quelques incompatibilités prévues par le décret n'étaient pas applicables aux militaires.

(3) La constitution républicaine du 4 novembre 1848 et la loi élec-

1<sup>o</sup> Les soldats, éloignés de leur département d'origine, ne connaissaient guère les candidats ; ils les connaissaient d'autant moins qu'on se trouvait à une époque de service à long terme (1).

2<sup>o</sup> Le nombre des illettrés était élevé dans l'armée composée de remplaçants ou de gens qui n'avaient pu se faire remplacer. Le plus souvent ce furent les sous-officiers qui rédigeaient les bulletins de vote de leurs hommes.

3<sup>o</sup> Le gouvernement était tenté d'intervenir pour renseigner les électeurs ; il pouvait en profiter pour patronner les candidats qui lui étaient favorables. Cependant, il faut rendre cette justice au Gouvernement provisoire qu'il n'exerça sur les votes aucune pression (2).

Le Ministre de l'Intérieur écrivait aux Commissaires (préfets) des départements : « L'armée va entrer pour la première fois en possession de droits politiques. Honorez-la et conciliez-vous les bons sentiments de ceux qui la commandent. N'oubliez pas non plus que vos pouvoirs ne sauraient toucher à la discipline. Vous devez vous servir de la force militaire ou la contenir, et la gagner par des témoignages d'estime et de cordialité » (3).

4<sup>o</sup> Les officiers pouvaient être tentés d'exercer une action que le gouvernement, dans son impartialité, avait totalement négligée. Le grand nombre d'officiers généraux élus en 1848 et en 1849 porte à croire qu'ils cédèrent à cette tentation (4).

torale du 15 mars 1849 conservèrent les bases du décret du 5 mars 1848.

(1) La durée du service était de sept ans (loi du 21 mars 1832).

(2) V. l'avis du 4 avril 1848 aux citoyens électeurs de Paris (*Bulletin* n<sup>o</sup> 215).

(3) Circ. du 11 mars 1848. Dalloz, 1848. 3. 20.

(4) Les élections d'avril 1848 amenèrent à la Chambre : 1 maréchal de France, 21 généraux, 2 vice-amiraux ; celles de mai 1849 : 1 maréchal de France, 36 généraux, 6 vice-amiraux.

5° Les clans politiques envahissaient l'armée et on s'en aperçut surtout aux élections de 1849 qu'on avait eu plus de temps pour préparer (1).

6° Le mode de scrutin permettait aux nations étrangères de connaître l'effectif de nos troupes. Rien n'était plus facile que d'obtenir, dans chaque préfecture, le recensement des votes militaires qui y étaient décomptés à part. Or, à cette époque, les jeunes soldats étaient répartis en deux portions : les appelés mis en activité (1<sup>re</sup> portion) et les appelés laissés dans leurs foyers, sans aucune instruction militaire (2<sup>e</sup> portion). On avait donc intérêt à tenir secret le nombre des hommes appelés effectivement sous les drapeaux.

7° Enfin, le mode de scrutin permettait de connaître l'opinion de l'armée. C'était là un danger qui pouvait mettre en péril la forme constitutionnelle choisie par la nation.

L'erreur de la législation de 1849 était de donner les droits politiques à tous les militaires et d'adopter un mode de scrutin dangereux.

La loi électorale du 15 mars 1849 conserva au soldat sous les drapeaux le droit de vote et maintint le procédé de dépouillement édicté par le décret du Gouvernement provisoire.

Puis, intervint la loi électorale du 31 mai 1850 qui, d'un trait de plume, par l'exigence de certaines conditions, supprima trois millions d'électeurs. Et cependant, cette loi maintint aux soldats le droit de vote ; on peut même dire qu'elle les favorisa. En effet, l'article 6 de la loi est ainsi conçu : « Les militaires présents sous les drapeaux dans

(1) La campagne du parti socialiste à Paris avait eu pour résultat l'élection du sergent-major Boichot par 104.540 suffrages, alors que 69.805 seulement allaient au maréchal Bugeaud.

les armées de terre ou de mer seront inscrits sur la liste électorale de la commune où ils auront satisfait à l'appel ». Il résultait de cet article que, par le fait qu'il était au service, un individu devenait électeur ; il votait tout le temps qu'il passait sous les drapeaux, puis quand il était libéré, de retour dans sa commune, s'il remplissait les prescriptions de l'article 2 de la loi (jouissance des droits civils et politiques et résidence dans le canton depuis trois ans au moins) et celles de l'article 3 (inscription au rôle de la taxe personnelle), il demeurerait électeur ; sinon il devait perdre un droit dont il avait joui pendant plusieurs années grâce à son service.

En outre, la loi de 1850 modifiait le mode de procéder pour le dépouillement. Les militaires présents sous les drapeaux continuaient d'être répartis dans chaque garnison en sections électorales par département, mais la loi disposait dans son article 12 : « Les bulletins seront recueillis et envoyés au chef-lieu du département dans un paquet cacheté, et confondus, dans les sections électorales du chef-lieu, avec les bulletins des autres électeurs ». On évitait ainsi que les votes de l'armée fussent connus.

Cet état de chose dura jusqu'au coup d'Etat du 2 décembre 1851. Deux mois après fut rendu le décret organique du 2 février 1852 d'où devaient découler presque toutes les restrictions apportées aux droits politiques des militaires. Plusieurs textes vinrent suspendre l'exercice de ces droits ;

1<sup>o</sup> Le décret organique du 2 février 1852 pour l'élection des députés au corps législatif décide, dans son article 14, que les militaires en activité de service « seront portés sur les listes des communes où ils étaient domiciliés avant leur départ. Ils ne pourront voter pour les députés au Corps législatif que lorsqu'ils seront présents, au



moment de l'élection, dans la commune où ils seront inscrits ». Quant à l'éligibilité, elle est régie par l'article 29 : « Toute fonction publique rétribuée est incompatible avec le mandat de député au Corps législatif. » L'article 30 ajoute même : « Ne pourront être élus dans tout ou partie de leur ressort, pendant les six mois qui suivraient leur destitution, leur démission ou tout autre changement de leur position, les fonctionnaires publics ci-après désignés :... Les officiers généraux commandant les divisions et les subdivisions militaires ; les préfets maritimes. »

2° La loi du 7 juillet 1852 sur le renouvellement des conseils généraux, des conseils municipaux, et sur la nomination des maires et adjoints renvoie, par ses articles 2 et 3, au décret du 2 février 1852, tout en maintenant provisoirement les dispositions des lois existantes ; il s'agit sans nul doute de la loi du 22 juin 1833 et du décret du 3 juillet 1848. Bien qu'il soit difficile de l'affirmer, cette loi de juillet 1852 semble retirer le droit de vote aux militaires sans les priver de l'éligibilité.

3° La loi du 5 mai 1855 sur l'organisation municipale dispose dans son article 7 : « Les membres du conseil municipal sont élus par les électeurs inscrits sur la liste communale dressée en vertu de l'article 13 du décret du 2 février 1852 ». Quant à l'éligibilité elle est réglée par l'article 10, § 3 : « Les fonctions de conseiller municipal sont incompatibles avec celles de militaires ou employés des armées de terre et de mer en activité de service. »

Ainsi, nous assistons à une réaction contre l'œuvre de la législation de 1848. Toutefois, il est juste de remarquer que les membres de l'armée peuvent voter par intermitteces : il leur suffit de se trouver présents, au moment d'une élection, dans la commune où ils étaient domiciliés avant leur entrée au service. En outre, l'incompatibilité prévue par le décret du 2 février 1852, article 29,



visent toutes les fonctions publiques rétribuées et non pas spécialement l'état militaire. Enfin les grands chefs de l'armée ne sont pas systématiquement écartés des hautes assemblées, puisque le Sénat comprend, comme membres de droit, les maréchaux et amiraux (1).

**§ 3.— Troisième période de concession des droits politiques  
et suppression complète de ces droits.**

Une nouvelle révolution va rendre aux membres de l'armée les droits politiques. L'armée votera ; des officiers seront élus à l'Assemblée nationale ; mais ce sera pour la dernière fois.

Au lendemain du 4 septembre 1870, la France était sans constitution et sans pouvoir constituant. Le 29 janvier 1871 parut un décret du Gouvernement de la Défense nationale convoquant les collèges électoraux à l'effet d'élire une assemblée nationale. L'article 9 du décret réglait la question du vote des militaires : « Les militaires présents sous les drapeaux voteront pour l'élection des députés du département où ils sont inscrits comme électeurs. Les six premiers paragraphes de l'article 52 de la loi du 15 mars 1849 seront observés. Pour les militaires en campagne ou faisant partie de la garnison d'une place en état de défense, le vote aura lieu conformément aux dispositions prises par le chef de corps ou le commandant de la place » (2).

Une instruction du ministre de la guerre en date du

(1) Constitution du 14 janvier 1852, art. 20. Cf. D. 19 février 1852 (D. P. 52. 4. 66) et D. 1<sup>er</sup> décembre 1853 (D. P. 52. 4. 217).

(2) Un décret du 31 janvier 1871 de la délégation du gouvernement de la Défense nationale en province édictait, dans son article 18, des dispositions analogues.

31 janvier 1871 prévoyait la constitution de sections de vote semblables à celles qui avaient été imaginées par la circulaire du 8 mars 1848 ; elle spécifiait même que, dans les départements occupés par les armées allemandes, à raison des obstacles amenés par la guerre, les votes seraient valables partout, quel que fut le nombre des votants.

Les dispositions de 1871 consacraient, en les étendant abusivement aux armées en campagne, les mesures adoptées en 1848. Il est vrai qu'en 1871 la nation presque tout entière se trouvait aux armées et le mode de scrutin devait être exceptionnel sous peine de ne donner le droit de vote qu'à une minorité de vieillards et d'infirmes.

Les élections qui eurent lieu le 5 février dans le département de la Seine et le 8 février dans les autres départements amenèrent à l'Assemblée nationale un grand nombre d'officiers de tout grade ; quelques-uns d'entre eux avaient été élus dans plusieurs départements. Aux élections complémentaires du 2 juillet, de nouveaux officiers furent envoyés à l'Assemblée (1).

Une assemblée ainsi composée ne semblait pas appelée à restreindre les droits politiques des militaires ; en effet, deux lois votées en 1871 les laissaient dans le droit commun.

1° La loi du 14 avril 1871, relative aux élections mu-

(1) Citons, parmi les députés militaires, les noms de ceux qui firent partie de cette Commission de quarante-cinq membres « chargée de présenter un ensemble de dispositions législatives sur le recrutement et l'organisation des armées de terre et de mer », qui élaborait la loi du 27 juillet 1872 sur le recrutement de l'armée : général baron de Chabaud-la-Tour, amiral de Montaignac, colonel Carron, général Billot, amiral Dompierre d'Hornoy, général Loysel, général Pellissier (Victor), général Ducrot, amiral La Roncière-le-Noury, général Martin des Pallières, colonel de Chadois, amiral Saisset, général Frébault, chef d'escadron Flye-Sainte-Marie, général Chanzy, général Trochu, général Chareton, capitaine Chaper.

nicipales, dans ses articles 4, 5 et 15, ne touchait ni à l'électorat, ni à l'éligibilité des militaires (1). Seuls, les juges de paix et les membres amovibles des tribunaux de première instance étaient déclarés inéligibles dans les communes où ils exerçaient leurs fonctions ;

2° La loi du 11 août 1871, relative aux Conseils généraux, n'interdisait nullement aux militaires de briguer le mandat de conseiller général. Dans son article 8, elle énumérait une assez grande quantité de fonctionnaires qui ne pouvaient être élus dans l'étendue du ressort où ils exerçaient leur autorité (2). Parmi eux, figuraient naturellement les généraux exerçant un commandement territorial ; la loi voulait empêcher ces officiers, qui sont en rapports constants avec la population, qui ont la haute direction du service du recrutement et de l'administration des réserves, de se servir de leur influence pour se faire élire.

En outre, dans son article 9, la loi déclarait que le mandat de conseiller général était incompatible, dans toute la France, avec les fonctions de préfet, sous-préfet et commissaire de police. Cette restriction plus complète n'atteignait pas les militaires.

Mais la réorganisation de l'armée allait se faire sur de

(1) Il faut du moins l'admettre, malgré un vague renvoi aux lois existantes, sous peine de considérer comme inutile la loi du 5 avril 1884 qui est venue dans la suite déclarer l'inéligibilité des militaires au Conseil municipal.

(2) V. les considérations exposées par M. Waddington, rapporteur de la loi. Il estimait que l'éligibilité des fonctionnaires présentait des inconvénients particuliers à l'égard des magistrats et des juges de paix « parce que leurs fonctions leur imposent, d'une façon toute spéciale, le devoir de se tenir en dehors de la lutte des partis et de rester les organes impassibles de la loi ». N'est-ce pas là une appréciation qui ne se comprendrait de nos jours qu'au seul cas où elle concernerait les militaires ?

nouvelles bases. Au système de l'armée de métier devait succéder celui de la nation armée avec l'introduction du service personnel. Quelle situation civique donner aux citoyens sous les drapeaux dans la nouvelle organisation ? Convenait-il de leur laisser en entier l'exercice des droits politiques ? On tendait ainsi à confondre l'armée avec la nation. Peut-être même allait-on déclarer sans fondement le principe de séparation sur lequel s'appuie la subordination du pouvoir militaire au pouvoir civil.

Il est cependant certain que le système de la nation armée lui-même ne parvient pas à éviter la coexistence, à un moment donné, de deux catégories de citoyens : les uns armés, disciplinés, sous l'étroite dépendance de chefs pour lesquels la préparation à la guerre est un devoir, l'amour de la lutte une passion naturelle, les autres sans armes, sans cohésion, sans ordre et sans direction et à la merci des premiers.

Si donc cette séparation normale entre l'armée et la nation, qui procède de la différence des fonctions, s'estompait dans le domaine des idées et des mœurs, elle devait s'accroître par ailleurs. Plusieurs lois successives, en privant les membres de l'armée de tous leurs droits politiques, vont consacrer définitivement la séparation.

*A) Loi du 27 juillet 1872 sur le recrutement de l'armée.*

Dans la discussion de la loi de recrutement qui deviendra la loi de 1872, la question des droits électoraux des militaires allait faire l'objet de thèses différentes et donner lieu à de fréquentes discussions.

La première proposition de loi « sur le recrutement et la composition de l'armée française » est déposée le 12 avril 1871 par le marquis de Mornay ; il n'y est nullement question du vote des militaires (1).

(1) *J. O.* 13 avril et 4 mai 1871.

Une deuxième proposition « relative au recrutement » est présentée le 21 avril par le général Martin des Pallières ; elle laisse également de côté la question des droits politiques (1).

Le 18 juillet, le général Chareton dépose une proposition de loi « concernant le recrutement des armées active, de soutien, de réserve, l'avancement dans l'armée, l'état des officiers » (2). Pour lui, l'électorat laissé aux militaires constitue un danger pour la discipline parce qu'il entraîne le droit de réunion. Il rappelle en outre qu'en 1870, la Prusse connut les effectifs de notre armée par le simple recensement des votes militaires.

Le 9 août, une proposition de loi « ayant pour objet la réorganisation de l'armée nationale » est déposée par le lieutenant de vaisseau Farcy. L'auteur fait preuve d'éclectisme : il propose de donner à tous les militaires le droit de vote, mais seulement après deux ans de présence sous les drapeaux (3).

Une commission « chargée de présenter un ensemble de dispositions législatives sur le recrutement et l'organisation des armées de terre et de mer » examina les différentes propositions. Son rapporteur, le marquis de Chasseloup-Laubat, déposait, le 6 avril 1872, le rapport dont nous allons donner l'analyse en ce qui concerne le droit de vote des militaires.

Le rapporteur, indiquant dans quel esprit se présentent les dispositions qui sont soumises à l'Assemblée nationale, proclame « la proscription de toute pensée politique dans l'armée ». Puis il vient appuyer d'arguments la rédaction de l'article 5 de la loi qui prononce l'interdiction du vote sous les drapeaux.

(1) *J. O.* 29-30 avril, 6, 7, 11 août 1871.

(2) *J. O.* 14, 15, 16, 17 et 18 août 1871.

(3) *J. O.* 16, 17, 18, 19 et 20 octobre 1871.



1° Il est mauvais pour la discipline que les militaires présents au corps prennent part aux votes. En effet, ces militaires sont soumis à leurs chefs hiérarchiques, et « il ne faut pas qu'à un jour donné, et pour un acte, ils puissent être leurs égaux, peut-être leurs adversaires politiques, et pourtant sans cesser d'être sous leurs ordres » ;

2° Le droit de vote, tel qu'il est constitué par les lois existantes, présente deux grands inconvénients :

a) Les militaires sous les drapeaux ne peuvent exprimer un vote motivé. Etant appelés à voter pour les candidats des départements d'où ils sont originaires, ils doivent porter sur leurs bulletins des noms qu'ils ignorent parfois. Les renseignements qu'on ne manque pas alors de leur donner sont rarement désintéressés ;

b) Les votes des militaires, par la façon dont ils sont recueillis, peuvent donner lieu à des interprétations dangereuses pour le Gouvernement. Ces votes, disait le marquis de Chasseloup-Laubat, « ne sont pas jetés dans l'urne le jour de l'élection, et confondus avec ceux des autres citoyens ; ils sont recensés à part, et, selon qu'ils ont été favorables à tel ou tel parti, à tel ou tel personnage politique, l'opinion publique, sans se rendre bien compte des causes qui les ont déterminés, peut s'égarer à en rechercher les motifs, et voir bien souvent ce qu'ils sont loin de contenir » (1).

L'article 5, dans sa première rédaction, était ainsi conçu : « Les hommes sous les drapeaux ne prennent part à aucun vote ». La commission avait ainsi modifié

(1) Cet argument a peu de valeur. Le rapporteur fait état du décret du 29 janvier 1871 qui renvoie à la loi du 15 mars 1849. Or, il eut été très possible de renvoyer à la loi du 31 mars 1830 ; cette loi avait décidé que les bulletins seraient réunis dans un paquet cacheté, envoyés au préfet et confondus avec les bulletins des diverses sections de la ville.



l'article : « les hommes présents au corps ne prennent part à aucun vote ». MM. Millaud, Farcy, le colonel Dénfert proposèrent la suppression de cet article. Mais le rapporteur de la loi insista pour son maintien : « est-ce à dire, ajouta-t-il, que nous refusions aux soldats et aux officiers le droit d'être électeurs, que nous voulions leur arracher ce droit de tout citoyen ? Non. Mais nous dirons : pour la discipline, pour le bon ordre de l'armée, il ne faut pas que les soldats, que les officiers sous les drapeaux prennent part à des votes ».

Le général de Cissey, ministre de la guerre, vint, au nom du gouvernement, s'associer aux paroles du rapporteur : « l'article de votre loi ne supprime aucunement les droits de citoyen pour le soldat ; dès qu'il est dans ses foyers il rentre dans la plénitude de ses droits, et il vote comme citoyen. Mais le soldat sous les armes n'est que le soldat de la loi ; il doit rester étranger à tous les partis et à toutes les luttes politiques, il doit être la force au service de la loi. »

M. Rouvier demanda en vain l'ajournement de la discussion sur l'article 5 jusqu'au moment où l'Assemblée s'occuperait de la loi électorale. L'article fut voté par 628 voix contre 35.

Ce vote enlevait aux militaires présents au corps le droit de prendre part, comme électeurs, aux élections politiques, mais il leur laissait le droit à l'éligibilité. Ce n'est pas que la suppression de ce dernier droit n'ait été envisagée. MM. Raoul Duval et Arbel avaient déposé un amendement tendant à déclarer inéligibles les militaires en activité de service (1) ; ils appuyaient leur proposition des motifs suivants :

(1) « Les militaires en activité de service ne sont point éligibles. Cette inéligibilité cesse trois mois après qu'ils ont cessé d'appartenir à l'armée ».

1<sup>o</sup> L'intérêt supérieur de la discipline s'oppose à ce que des militaires soient investis de mandats politiques (1). Soumis aux ordres du ministre, ils peuvent être envoyés à tout moment d'un bout du territoire à l'autre. Enfin, une lutte électorale s'engageant entre deux militaires de grades différents, ne peut conduire qu'à des actes d'insubordination ; les discussions souvent passionnées d'une assemblée délibérante présentent les mêmes inconvénients.

2<sup>o</sup> L'intérêt du gouvernement réclame l'inéligibilité des militaires. Raoul Duval envisageait la discussion dans l'Assemblée de questions parfois délicates à traiter pour des militaires ; et il laissait deviner la crainte que des généraux affirmassent trop ouvertement leurs opinions.

3<sup>o</sup> Les militaires doivent être soumis au droit commun applicable à tous les fonctionnaires : « l'amendement que nous proposons, disait Raoul Duval, c'est pour les militaires le droit commun avec les fonctionnaires, avec cette différence que la plupart de ceux que la loi actuelle déclare inéligibles sont obligés de se démettre, six mois avant l'élection, des fonctions qu'ils exercent ».

Le Président de la Commission, M. de Lasteyrie, et le rapporteur combattirent l'amendement. Ils firent valoir que la discussion de cette disposition viendrait mieux à sa place au moment du vote de la loi électorale, que la commission comptait dans ses membres un grand nombre d'officiers de tout grade, au travail desquels on devait rendre hommage en repoussant l'amendement, enfin

(1) On peut lire, sur ce motif, la curieuse discussion qui eut lieu à la Chambre le 30 octobre 1894. Il s'agissait de M. Mirman, membre de l'enseignement, élu député de Reims et validé. M. Mirman ayant rompu son engagement décennal tombait sous l'application de la loi militaire. (*J. O.* 1894, p. 173).

qu'on ne savait où s'arrêterait l'inéligibilité si on en abordait dès à présent la discussion. Les militaires seraient-ils également inéligibles aux conseils généraux, aux conseils d'arrondissement, aux Conseils municipaux ?

L'amendement Raoul Duval fut repoussé par 408 voix contre 101. Les militaires ne perdaient que le droit de vote.

*B) Loi du 24 février 1875 relative à l'organisation du Sénat et loi du 2 août 1875 sur les élections des sénateurs.*

Deux projets de loi concernant l'organisation du Sénat furent successivement déposés devant l'Assemblée : le premier par M. Dufaure, le 19 mai 1873, le second par M. de Broglie, le 15 mai 1874. Aucun de ces deux projets n'interdisait aux militaires l'accès du Sénat ; bien mieux, dans le projet de M. de Broglie, les maréchaux et les amiraux étaient sénateurs de droit.

Dans son texte définitif, la loi des 24-28 février 1875 ne prévoit pas d'autres causes d'inéligibilité que celles de l'article 3 : « Nul ne peut être sénateur, s'il n'est Français, âgé de 40 ans au moins, et s'il ne jouit de ses droits civils et politiques ».

Il y eut cependant un amendement présenté par M. Raoul Duval et ainsi conçu : « Les mêmes incompatibilités s'appliqueront aux sénateurs et aux députés ». Mais la loi sur l'élection des députés n'était qu'en préparation ; aussi l'amendement ne fut pas pris en considération.

La loi du 2 août 1875 sur les élections des sénateurs vint en quelque sorte confirmer les dispositions de la loi précédente en stipulant dans son article 21 que les officiers de tous grades de l'armée de terre et de mer ne pourraient être élus par un département compris en

tout ou en partie dans leur ressort, pendant l'exercice de leurs fonctions et pendant les six mois qui suivent la cessation de ces fonctions.

En somme, les militaires pouvaient être élus sénateurs; la loi n'édicteait pour eux aucune incompatibilité, elle prévoyait seulement, comme pour la plupart des fonctionnaires, certains cas d'inéligibilité relative.

*C) Loi du 30 novembre 1875 sur l'élection des députés.*

Les auteurs de la loi sur l'élection des députés se trouvaient liés par la loi de 1872 sur le recrutement de l'armée qui avait décidé la suspension de l'exercice du droit électoral pour les militaires présents au corps. C'était sans doute insuffisant; ils leur enlevèrent le droit à l'éligibilité à la Chambre des députés.

Le projet de loi électorale présenté par M. Thiers, Président de la République, et Dufaure, garde des Sceaux, le 20 mai 1873, fut examiné par la commission dite des *trente* ou des *lois constitutionnelles*. Le texte de l'article 2 du projet était conforme au principe contenu dans l'article 5 de la loi de 1872. Gambetta rappela que « la loi militaire avait fort sagement dit qu'il fallait empêcher au foyer de la famille militaire les dissentiments politiques » (1). René Goblet ajouta qu'il avait voté l'article 5 de la loi militaire « par souci de la discipline » (2). Une éloquente protestation de Louis Blanc ne parvint à convaincre ni la Commission ni l'Assemblée.

La Commission ne se contentait pas de confirmer les dispositions de la loi de 1872. Dans l'article 7 du projet elle frappait d'inéligibilité tous les militaires en activité

(1) Assemblée nationale 4 juin 1874 (*J. O.* 5 juin, p. 3762).

(2) Assemblée nationale 10 juin 1874 (*J. O.* 11 juin, p. 3910).

de service à l'exception des maréchaux et des amiraux et des officiers généraux des armées de terre et de mer.

La rédaction définitive ne comporte plus d'exception : « Aucun militaire ou marin faisant partie des armées actives de terre ou de mer, ne pourra, quels que soient son grade et ses fonctions, être élu membre de la Chambre des députés ». Cette rédaction fut arrêtée sur la proposition du général de Cissey, ministre de la guerre, et de MM. Francisque Rive et Fresneau, auteurs de deux amendements tendant à faire déclarer inéligible tout militaire ou marin en activité de service (1).

Le général Billot proposa une disposition additionnelle, d'après laquelle auraient été éligibles : 1° les maréchaux et les amiraux ; 2° les généraux et les vice-amiraux ayant commandé en chef. Il fit remarquer qu'en enlevant l'éligibilité à ces officiers généraux, l'Assemblée se privait sans raison valable des services d'hommes éminents, que les raisons de discipline si souvent exposées, les dangers de voir l'inférieur aux prises avec le supérieur, soit dans les luttes électorales, soit à la tribune, les craintes de pression, etc..., ne sont pas des raisons à retenir lorsqu'il ne s'agit plus que d'officiers d'un rang élevé qui n'ont qu'un seul supérieur, le Ministre de la guerre.

Le Ministre objecta que la place de ces officiers généraux « paraissait devoir être au Sénat et non dans la Chambre des députés » et c'est pour cette raison que l'amendement ne fut pas adopté.

La loi du 30 novembre 1875 privait les militaires du

(1) Assemblée nationale 9 novembre 1875 (*J. O.* 10 nov. p. 9463). Outre le développement de ces deux amendements on trouve dans la séance du 9 novembre une riposte éloquente de Jules Simon en faveur du droit d'éligibilité pour les officiers (p. 9465) et l'intervention du général de Cissey en sens contraire (p. 9468).



droit d'être élu à la Chambre des députés, comme elle les avait privés définitivement du droit électoral (1).

*D) Loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale.*

La loi du 5 avril 1884 vint déclarer, dans son article 31, § 3, l'inéligibilité des militaires au conseil municipal : « Ne sont pas éligibles les militaires et employés des armées de terre et de mer. »

La proposition de loi votée par la Chambre avait compris les militaires parmi les fonctionnaires énumérés à l'article 34 ; cet article prévoit l'incompatibilité avec faculté d'option entre l'acceptation du mandat et la conservation de l'emploi. Le Sénat préféra l'inéligibilité à l'incompatibilité. M. Demôle, dans son rapport au Sénat, s'exprimait ainsi : « La Commission a voulu maintenir l'armée, autant que possible, en dehors des compétitions électorales. »

*E) Loi du 9 décembre 1884 portant modification aux lois organiques sur l'organisation du Sénat et l'élection des Sénateurs.*

Les militaires n'étaient plus éligibles à la Chambre, ils l'étaient encore au Sénat. A la suite des réclamations des députés qui se plaignaient sur ce point de l'inégalité des deux Chambres, la loi du 9 décembre 1884 exclut les

(1) En vertu de l'article 2 de la loi du 30 novembre 1875 qui applique aux élections législatives le principe posé par l'article 5 de la loi du 27 juillet 1872, les militaires ne sont pas à proprement parler privés de la capacité électoral, puisqu'ils doivent être inscrits sur la liste de la commune où se trouve leur domicile de recrutement, mais l'exercice du droit de vote est suspendu pour eux tant qu'ils sont présents au corps.



militaires du Sénat sauf quelques exceptions dont nous verrons tout à l'heure la portée.

Le général Pélissier demanda, sans pouvoir l'obtenir, l'entrée du Sénat pour les généraux de division et les vice-amiraux en activité, sauf mise en disponibilité pendant la durée de leur mandat. Le général Billot ne fut pas plus heureux pour les anciens ministres de la Guerre et de la Marine. Pour tous, le général Campenon, ministre de la Guerre, invoqua la discipline et ne fut pas touché par ce motif qu'il importe de laisser les militaires entrer au moins dans une Chambre, afin que les questions relatives à l'organisation de l'armée soient discutées par les hommes de métier (1).

La loi du 9 décembre 1884, dans son article 5, déclare que « les militaires des armées de terre et de mer ne peuvent être élus sénateurs ». En vérité, la loi admet deux exceptions en faveur des militaires en activité de service, mais elles n'ont guère de portée ; en effet, elles concernent :

1<sup>e</sup> Les maréchaux de France et les amiraux, c'est à dire les titulaires de grades qui ne sont pas conférés sous le régime actuel, bien que prévus par les lois en vigueur (2).

2<sup>e</sup> Les officiers généraux maintenus sans limite d'âge dans la 1<sup>re</sup> section du cadre de l'état-major général et non pourvus de commandement. Il s'agit des généraux de division qui, munis de lettres de commandement, ont rendu des services éminents en exerçant avec distinction,

(1) Sénat, *J. O.* 8 novembre, p. 1646 : 7 décembre, p. 1843.

(2) La loi du 13 mars 1875 relative à la Constitution des cadres et des effectifs de l'armée active et de l'armée territoriale spécifie que « le nombre des maréchaux de France, ainsi que les conditions de leur nomination seront réglés par une loi spéciale ». Cette loi spéciale n'a pas vu le jour.

devant l'ennemi, les fonctions de Commandant en chef (1). Ces généraux étant en très petit nombre et pouvant être, d'ailleurs, pourvus d'emplois en temps de paix jusqu'à l'âge de soixante-dix ans, il en résulte que la seconde exception de la loi de 1884 est de pure forme.

Ainsi, à partir de 1884, les militaires ne peuvent plus être élus au Sénat.

*F) Loi du 15 juillet 1889 sur le recrutement de l'armée.*

La question du vote des militaires semblait définitivement résolue depuis l'adoption des lois de 1872 et de 1875. Cependant, à l'occasion d'une nouvelle loi sur le recrutement, elle fut discutée de nouveau. La Commission de la Chambre des députés considéra qu'il serait utile, dans une loi sur les obligations militaires des citoyens, de renouveler quelques déclarations de principe ; elle déclara que les militaires de tout grade présents au corps ne devaient prendre part à aucun vote ; que les militaires en position d'absence seraient seuls admis à voter, l'interdiction devant avoir le caractère, non pas d'une suppression, mais d'une simple suspension du droit électoral, dans un intérêt supérieur de discipline et pour soustraire l'armée nationale à des préoccupations étrangères à son rôle (2).

L'article 9 du projet de loi (3) reproduisait textuellement les dispositions de l'article 2 de la loi du 30 novembre 1875. Il fut adopté par le Sénat, après un court débat, le 26 avril 1888 ; on décida notamment que, pour avoir

(1) Loi du 13 mars 1875, article 8.

(2) Dalloz, 89.4.73.

(3) Cet article ne figurait point dans le projet du gouvernement présenté par le général Boulanger le 25 mai 1886.

le droit de voter, les militaires devaient être possesseurs d'un titre de congé dépassant trente jours.

La Chambre écarta, par 516 voix contre 14, un amendement de M. Maillard, qui avait pour objet la restitution de l'exercice du droit de vote aux militaires, même présents au corps (1).

*G) Loi du 23 juillet 1891, étendant les cas d'inéligibilité au Conseil général et au Conseil d'arrondissement.*

La loi du 23 juillet 1891 est venue ainsi modifier l'article 8 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux : « Ne peuvent être élus membres du Conseil général ou du Conseil d'arrondissement : — 5° et 6° ; les militaires des armées de terre et de mer en activité de service. Cette disposition n'est applicable ni à la réserve de l'armée active, ni à l'armée territoriale, ni aux officiers maintenus dans la 1<sup>re</sup> section du cadre de l'état-major général comme ayant commandé en chef devant l'ennemi ».

La loi de 1891 ne faisait que généraliser les dispositions restrictives sur les droits politiques des militaires.

Dans son rapport au Sénat, M. Bardoux disait : « Il est surtout deux catégories de fonctionnaires qui, par l'élévation morale de leur devoir et par la nature particulière de leur mission sociale, ont toujours été considérés comme devant être à l'abri des passions et des violences des luttes électorales : nous voulons parler de la magistrature et de l'armée. Une distinction cependant est à faire : dans nos lois électorales du Sénat et de la Chambre des Députés, tandis que pour les magistrats l'incompatibilité est relative ou limitée, pour les officiers de l'ar-

(1) Chambre. *J. O.* 21 juin 1887, p. 1306.

mée active elle est toujours absolue ». Et le rapporteur constatait que l'éligibilité n'était pas seule refusée aux militaires, mais aussi le droit électoral.

La loi de 1891 consacrait d'une façon définitive la mort politique des militaires de tout grade présents à leurs corps (1)

*H) Loi du 21 mars 1905 sur le recrutement de l'armée.*

La loi de 1905 contient un article 9 dont les dispositions sont identiques à celles de l'article 9 de la loi du 15 juillet 1889. Aucune des dispositions soumises à l'examen du Parlement ne tendait à rendre aux militaires l'exercice du droit électoral.

**§ 4. — Propositions tendant à restituer aux militaires les droits politiques.**

Une double constatation s'impose tout d'abord :

1° Peu de voix se sont élevées pour demander qu'on restitue aux militaires les droits politiques qui leur ont été successivement retirés depuis 1872.

2° Les rares propositions déposées jusqu'à ces derniers temps ont pour unique objet l'exercice du droit électoral ; elles sont muettes sur le droit à l'éligibilité (1).

*(1) Tableau des lois qui ont privé les militaires de leurs droits politiques :*

|                    | <u>SENAT</u> |       | <u>CHAMBRE</u> |       | <u>CONS<sup>r</sup> G<sup>1</sup></u> |       | <u>CONS<sup>r</sup> Arr.</u> |       | <u>CONS<sup>r</sup> Mun<sup>1</sup></u> |       |
|--------------------|--------------|-------|----------------|-------|---------------------------------------|-------|------------------------------|-------|-----------------------------------------|-------|
|                    | Elect.       | Elig. | Elect.         | Elig. | Elect.                                | Elig. | Elect.                       | Elig. | Elect.                                  | Elig. |
| L. 27 juill. 1872. | 1            | »     | 1              | »     | 1                                     | »     | 1                            | »     | 1                                       | »     |
| L. 30 nov. 1875.   | »            | »     | »              | 1     | »                                     | »     | »                            | »     | »                                       | »     |
| L. 5 avril 1884.   | »            | »     | »              | »     | »                                     | »     | »                            | »     | »                                       | 1     |
| L. 9 déc. 1884.    | »            | 1     | »              | »     | »                                     | »     | »                            | »     | »                                       | »     |
| L. 23 juill. 1891. | »            | »     | »              | »     | »                                     | 1     | »                            | 1     | »                                       | »     |

(1) En 1910, le général Pédoya a déposé à la Chambre une « pro-

*A) Amendement Maillard du 20 juin 1887.*

Nous avons dit brièvement, à propos de la loi de 1889, qu'un député, M. Maillard, avait déposé un amendement sur l'article 9 de cette loi. L'amendement était ainsi conçu : « Les militaires et assimilés de tous grades et de toutes armes des armées de terre et de mer présents à leur corps, à leur poste ou dans l'exercice de leurs fonctions sont portés sur les listes électorales des communes où ils étaient domiciliés avant leur départ, et sont admis à voter pour l'élection des députés, conformément aux articles 2 de la loi organique électorale du 15 mars 1849 et 12 de la loi électorale du 31 mai 1850 ».

M. Maillard était certainement averti sur deux des inconvénients de la législation de 1848 telle qu'elle avait été appliquée aussitôt après 1848 et en 1871. En se référant à la loi du 31 mai 1850, il proposait un mode de scrutin qui ne permit de connaître ni les effectifs ni l'opinion de l'armée ; puis en demandant que le droit électoral fût suspendu pour les armées en campagne, il interdisait les pratiques abusives du décret et de l'instruction de janvier 1871. Mais, même ainsi perfectionné, l'amendement avait le tort de demander les droits électoraux pour tous les militaires sans distinction de grade.

M. Maillard s'attachait à démontrer, comme le fera plus tard M. Jules Guesde, que l'armée, en France, n'a jamais constitué un danger pour le Gouvernement, quel

position de loi relative aux droits électoraux des militaires et marins ayant accompli la durée du service imposé par les lois sur le recrutement de l'armée ». Dans l'article 2, l'auteur demande que les militaires soient éligibles au Sénat et à la Chambre des députés sous la réserve ainsi spécifiée : « ils ne peuvent être élus que par les départements, arrondissements ou colonies dans lesquels ils ont cessé, depuis six mois au moins, d'exercer leurs fonctions ».

qu'il soit : « Pourquoi, disait-il, refuser à l'armée le droit  
« de vote ? Tout le monde en indique la raison tout bas :  
« on craint qu'à un moment donné, l'opinion de l'armée  
« étant connue, elle ne soit poussée à commettre ou à  
« accomplir un acte qui pourrait être contraire à la  
« Constitution. Voilà la vérité. Eh bien, dans notre pays  
« où, depuis un siècle, quatorze gouvernements se sont  
« succédé, on ne cite pas un seul exemple de l'armée  
« renversant un Gouvernement pour lui substituer un  
« Gouvernement de son choix. »

Le rapporteur, M. Laisant, fit simplement remarquer que l'article 9 de la loi n'était que la reproduction du texte de l'article 2 de la loi du 30 novembre 1875. L'amendement, mis aux voix, fut rejeté par 516 voix contre 14 (1).

*B) Proposition Jules Guesde du 8 mars 1894.*

Le 8 mars 1894, M. Jules Guesde déposait une proposition de loi « tendant à réintégrer l'armée nationale dans la nation en lui rendant l'exercice du droit de vote » (2). L'auteur réclamait l'abrogation de l'article 9 de la loi du 15 juillet 1889. Les motifs de sa proposition peuvent se ranger sous trois chefs :

1° Enlever l'exercice des droits civiques à ceux qui accomplissent le premier des devoirs civiques, celui de défendre la patrie, est une véritable contradiction. Tandis qu'en Grèce et à Rome le droit de porter les armes n'appartenait qu'aux citoyens actifs, en France, au contraire, les citoyens chargés d'assurer la sécurité du pays sont exclus de toute participation au gouvernement. C'est

(1) Chambre. Séance du 20 juin 1887. *J. O.* 21 juin 1887, p. 1306

(2) *J. O.* 1894, Doc. parlem. annexe n° 475, p. 377.



adresser « une injure à des milliers des nôtres assimilés à des indignes frappés de mort civile ».

2° En privant les militaires sous les drapeaux du droit de vote, on constitue l'électorat, pendant trois années, à l'état de privilège au profit, soit des infirmes, soit des exemptés de l'impôt du sang (1).

3° Dire qu'une catégorie de citoyens français ne seront pas électeurs, c'est porter atteinte à la souveraineté nationale qui est, sous la République, l'unique source de tous les pouvoirs ; c'est « mutiler le suffrage universel ».

Enfin, M. Jules Guesde s'efforçait de démontrer par des exemples un peu spéciaux, qu'il suffit de donner le droit de vote à une armée pour l'attacher à la Constitution : « Impossible à justifier en théorie, cette incapacité politique étendue à des centaines de mille hommes, n'est pas plus défendable dans la pratique. On a objecté, il est vrai, que laisser le vote aux militaires sous les drapeaux, ce serait, en introduisant la politique dans l'armée, organiser des prétoriens, préparer des coups d'état. Mais l'expérience conclut dans un sens diamétralement opposé. L'armée typique ou classique des *pronunciamentos*, où la trouvons-nous ? En Espagne, dans l'Espagne d'avant tout suffrage... Où, au contraire, rencontrons-nous l'armée la plus respectueuse de la loi, la plus adéquate à son rôle de défense nationale ? n'est-ce pas en Suisse ? Et dans la République helvétique, le soldat, resté citoyen, ne cesse jamais d'être électeur ».

La proposition de M. Jules Guesde fut repoussée à une énorme majorité. On devinait en elle le premier jalon d'une campagne du parti socialiste ; or le programme de ce parti comportait, outre le droit de vote des militaires,

(1) M. Jules Guesde vise : 1° Les jeunes gens que leurs infirmités rendent impropres à tout service et qui sont exemptés par l'article 20 de la loi de 1889 ; 2° les dispensés des articles, 21, 22 et 23.

l'adoption du recrutement régional en attendant la suppression de l'armée permanente et son remplacement par des milices. Avec le recrutement régional et le droit de vote donné sans restriction à tous les militaires, notre armée n'était plus qu'une garde nationale. La crainte d'un tel danger suffisait à écarter une proposition qui rendait le droit de vote aux hommes de troupe (1).

### SECTION III

#### **Dans quelle mesure convient-il de restreindre la liberté individuelle et les droits politiques des militaires ?**

Nous avons indiqué au début de ce chapitre les raisons qui militent en faveur des restrictions dont souffrent la liberté individuelle et les droits politiques des militaires. Les nombreuses décisions ministérielles, les décrets, les lois même, sur cette matière, tendent à prouver que ces raisons sont impérieuses. Enfin, il est de politique traditionnelle, quelque peu inconsciente à notre époque, de faire de l'armée une masse distincte de la nation, masse imposante par sa nature et par son objet, mais juridiquement inoffensive pour le temps de paix.

Il est cependant quelques auteurs, des officiers même, qui s'insurgent contre la situation faite aux membres de

(1) La commission d'initiative parlementaire chargée d'examiner la proposition de loi, avait proposé de ne pas la prendre en considération. Le rapporteur de cette commission, M. de Lasteyrie, s'était contenté de reproduire les arguments déjà donnés en 1872, (*J. O.* 1894. Chambre, Doc. parl. annexe n° 617, . 808).

Malgré le rejet de la proposition de M. Jules Guesde, un autre socialiste, M. Fournière, déposa une proposition analogue le 20 décembre 1898 ; cette seconde tentative n'eut pas plus de succès que la première (*J. O.* 21 déc. 1898, Chambre, déb. parl. p. 2523).

l'armée. La réminiscence de l'histoire les incite à parler des libertés primordiales qui constituent le droit à la vie et sans lesquelles on ne peut devenir « un homme ». Ils font honneur aux partis avancés de leur génération et c'est tout. Songeant souvent aux droits de l'homme, ils oublient trop les devoirs du soldat.

Les atteintes aux libertés individuelles des militaires sont certainement nombreuses et profondes. Au dire de certains, la liberté de conscience elle-même ne serait pas toujours respectée (1). N'ayant rien fait pour cacher l'intransigeance de la plupart des mesures qui régissent la condition des hommes de troupe et des officiers, nous conservons toute liberté pour en proclamer le bien-fondé et les nécessités toujours existantes. L'état militaire est un sacerdoce et celui qui a l'honneur d'en être investi doit en supporter les charges. Un seul point devrait occuper, qu'on néglige trop souvent : l'intérêt général. Or, toutes les restrictions apportées aux libertés individuelles des militaires ont pour unique objet l'intérêt de l'armée et celui de la nation. On ne peut que regretter une chose : c'est que les intérêts particuliers en souffrent.

En matière de libertés politiques, nous n'adopterons pas sans réserve la législation en vigueur. Un seul but doit être poursuivi, avons nous dit : l'intérêt général. Il n'est pas niable ici qu'en enlevant aux militaires l'exercice de leurs droits politiques, la nation se prive d'un double concours : elle refuse délibérément le coefficient de labeur, l'expérience professionnelle et la vertu morale

(1) Nous avons laissé volontairement de côté une question aussi délicate ; nous renvoyons aux discussions de la Chambre belge du 11 février 1913. Le baron de Broqueville, chef du cabinet, après avoir invoqué l'exemple de la France, ajoutait en parlant des officiers : « Il faut que l'exercice de leur liberté de conscience soit compatible avec leurs occupations militaires ».

que les officiers pourraient apporter au Parlement, elle écarte du scrutin quelques centaines de milliers de voix dont la plupart mériteraient d'être écoutées.

Est-ce à dire que l'éligibilité et l'électorat devraient appartenir à tous les militaires sans distinction de grade ? L'expérience ne nous permet pas de tenir un pareil langage. Il convient d'apporter des restrictions aux droits politiques des militaires, mais ces restrictions ont des limites. Voici celles que nous leur traçons :

1° Seraient éligibles au Sénat les officiers généraux non pourvus de commandement. C'est dire que les généraux qui brigueraient un mandat devraient se faire placer dans la position de disponibilité préalablement à l'élection, à moins qu'ils n'occupent des fonctions ne comportant ni commandement de troupes, ni commandement territorial. Une fois l'élection validée, ils seraient, suivant le cas, maintenus ou placés en disponibilité. Toute campagne électorale, autrement que par voie d'affiches, pourrait même leur être interdite.

2° Seraient électeurs tous les militaires de carrière : officiers et hommes de troupes rengagés. L'exercice du droit électoral serait limité aux élections des députés.

Il semble que les restrictions assez complètes de cette proposition ménageraient à la fois les intérêts de la discipline et le principe de la souveraineté nationale. La place faite aux généraux dans notre haute Assemblée donnerait un certain prestige à l'armée.

Seuls, en Europe, trois Etats refusent aux officiers la totalité de leurs droits politiques ; la France, la Bulgarie et la Serbie. La France ne pourrait-elle mieux faire que ces deux petits Etats monarchiques ? Elle a déjà tant emprunté aux institutions anglaises qu'on trouverait tout naturel qu'elle accordât à ses officiers une partie des droits que l'Angleterre octroie si largement aux siens.

## CHAPITRE VI

### L'ETAT DES OFFICIERS

Aucun particulier, aucun groupement, ne peut être forcé d'admettre et de conserver à son service une personne incapable ou indigne ou suspecte d'hostilité à son égard. Ce raisonnement ne cesse pas d'être vrai quand il s'agit de l'Etat et de ses fonctionnaires. L'Etat donne à ceux qu'il emploie une situation plus ou moins stable, plus ou moins facilement révocable, suivant la nature des fonctions, mais il exige en revanche des conditions d'aptitude physique, intellectuelle et morale et de loyalisme qui relèvent de sa propre appréciation. Quand un fonctionnaire ne remplit plus l'une de ces conditions, l'Etat est légitimement en droit, dans l'intérêt public lui-même, de priver ce fonctionnaire de son emploi. La sécurité dans l'emploi a donc des limites qu'il faut souhaiter bien définies, tant dans l'intérêt du fonctionnaire que dans celui de l'Etat (1).

Si l'on envisage les rapports de l'Etat avec les membres de l'armée du grade d'officier, on reconnaît que le pouvoir civil se trouve en présence d'un problème délicat dont voici les deux données contradictoires :

(1) Cf. général Lebas. *Réformes militaires, Contrat de travail de l'officier*, ch. vi.

1<sup>o</sup> *La sécurité dans l'emploi est indispensable à l'officier.*— Presque tous les régimes ont reconnu la nécessité de donner à l'officier des garanties contre l'arbitraire ; on exige de lui des connaissances spéciales qui ne peuvent trouver leur utilisation ailleurs que dans l'armée ; les garanties qu'on lui accorde sont la juste compensation d'une situation modeste et périlleuse ; l'officier doit pouvoir se vouer à sa mission sans souci du lendemain ; enfin, souvent éloigné de la vie civile, presque toujours écarté de la vie politique, il est sans appui, sans moyen civique de défense contre les actes arbitraires d'un gouvernement.

2<sup>o</sup> *L'inamovibilité de l'officier est pleine d'inconvénients et de dangers.* — Il est impossible de conférer à l'officier une indépendance absolue, en lui garantissant un emploi que l'on ne pourrait lui enlever. L'officier est un combattant, un conducteur d'hommes que la moindre inaptitude physique, la moindre tare morale rendent incapable de rester dans l'armée. De plus, l'officier a été investi d'un commandement et d'une autorité dont il peut faire un mauvais usage ; il est donc prudent de ne pas le placer à l'abri d'une loi trop bienveillante. D'ailleurs, en maintenant sous la dépendance du pouvoir civil les membres du pouvoir militaire, on met en évidence la prééminence de ce premier pouvoir, on facilite la subordination du second.

C'est au xv<sup>e</sup> siècle que la monarchie songe, pour la première fois, à garantir les droits des officiers. Louis XI, dans son testament, s'adresse au dauphin dans ces termes : « Lui avons aussi par exprès commandement, « ordonné et enjoint que quand il plairait à Dieu qu'il « parvienne à ladite couronne de France, qu'il entretienne « aux charges et offices qu'il trouvera être en nos dits « royaumes, pays ou seigneuries, lesdits seigneurs de « notre sang ou lignage, les autres seigneurs, barons,



« gouverneurs, chevaliers, écuyers, capitaines et chefs de  
« gens de guerre, et tous autres ayant charge, garde et  
« conduite de gens, villes, places, forteresses, etc..., sans  
« aucunement les changer, muer, ni désappointer, ni au-  
« cun d'eux, sinon toutefois qu'il fût et soit prouvé qu'ils,  
« ou aucuns d'eux, fussent et soient autres que bons et  
« loyaux, et que due et juste réparation en soit faite par  
« justice, ainsi qu'en tel cas il appartient ». Malgré ces  
sages conseils les abus sont fréquents sous l'ancienne  
monarchie. Sully lui-même casse un grand nombre d'of-  
ficiers et ne donne aucune garantie au nouveau personnel  
qu'il recrute. Les grades sont à la disposition absolue du  
roi.

Dès les premiers temps de la Révolution, l'Assemblée  
constituante songe à assurer la situation des officiers, mais  
la formule qu'elle emploie est vague, inapplicable; la loi  
du 12 septembre 1791 dit en effet : « Les officiers qui,  
sans démission volontaire ou sans jugement, auront été  
privés arbitrairement de leur état, ou suspendus de leurs  
fonctions, seront censés les avoir toujours exercés. »

Sous l'Empire, l'état des officiers n'a aucune garantie  
légale. Usant des droits que lui donne la Constitution  
de l'an VIII, l'empereur nomme et révoque à volonté les  
officiers (1).

La Restauration voit discuter, à la Chambre des députés en 1818, le principe de la propriété du grade, mais  
sans aucun succès. La plupart des officiers de l'Empire  
sont frappés par le nouveau gouvernement; l'armée se  
plaint et l'opinion publique l'appuie : la nécessité d'une  
loi spéciale est reconnue de tous.

Quand survient la révolution de 1830, le gouvernement

(1) Il a été décidé que la destitution d'un officier par un décret  
impérial en 1811 était légale. (Cons. d'Etat, 11 avril 1834, aff. Terréré).

s'engage, dans la Charte même, à prendre « des dispositions qui assurent d'une manière légale l'état des officiers de tout grade de terre et de mer » (1). Deux lois, encore en vigueur, réalisent bientôt cette promesse.

On a l'habitude d'écrire que la loi du 19 mai 1834 a, la première, réglé l'état des officiers et fait une distinction entre le grade et l'emploi. L'explication ainsi présentée n'est pas exacte. Pour se faire une idée précise de la réforme du gouvernement de juillet, il est indispensable de combiner la loi du 14 avril 1832 sur l'avancement dans l'armée et la loi du 19 mai 1834 sur l'état des officiers.

L'article 24 de la loi de 1832 est ainsi conçu : « L'emploi est distinct du grade. Aucun officier ne pourra être privé de son grade que dans les cas et suivant les formes déterminées par la loi. »

L'article 1 de la loi de 1834 dispose : « Le grade est conféré par décret ; il constitue l'état de l'officier. L'officier ne peut le perdre que par l'une des causes ci-après : etc. » Enfin, l'article 2 énumère les diverses positions de l'officier qui dépendent essentiellement de l'emploi, suivant qu'il est donné ou refusé, suivant le caractère de durée que peut comporter la privation de l'emploi. Ainsi, la combinaison de ces deux lois permet de distinguer le *grade*, la *position* et l'*emploi* (2).

Faute d'avoir fait cette triple distinction (3), peu d'au-

(1) Charte de 1830, art. 69, 6<sup>o</sup>.

(2) Il conviendrait même, en vue d'une démonstration complète du sujet, de se reporter à l'ordonnance du 16 mars 1838, art. 28 : « Les changements qui ont pour but de faire passer un officier d'un emploi à un autre dans le même grade sont ordonnés par notre Ministre de la guerre... ».

(3) On se contente généralement de distinguer le grade de l'emploi, sans se préoccuper de la position, et on s'en tient ainsi aux termes de la loi de 1832. Il est plus clair de faire une distinction initiale

teurs ont insisté sur ce que nous appellerons la « solidité décroissante » des trois situations de l'officier. Nous voulons dire par là que si le grade ne peut, dans aucun cas, être enlevé à l'officier par un acte du bon plaisir du pouvoir exécutif, la position, attributive ou privative d'emploi, dépend tantôt d'un décret, tantôt de la volonté du ministre, mais sous la réserve de certaines formalités, enfin, l'emploi proprement dit est une simple commission qui n'empêche pas le ministre de changer les fonctions de l'officier ou de le déplacer à son gré. C'est dans la coexistence de ces trois situations, plus ou moins solides, que réside le mécanisme de la réglementation sur l'état des officiers.

1° *Du grade.* — Le grade est le titre même auquel sont attachés les droits et prérogatives de l'officier ; il peut être assimilé, au moins pour les effets, à une propriété, car l'officier ne le perd que volontairement ou pour des fautes excessivement graves et suivant les formes déterminées par la loi. En effet, l'officier ne peut perdre son grade que pour l'une des causes ci-après (1) :

- a) Démission acceptée par décret ;
- b) Perte de la qualité de Français, prononcée par jugement ;
- c) Condamnation à une peine afflictive ou infamante ;
- d) Condamnation à une peine correctionnelle pour délits de vol, de banqueroute, d'escroquerie ou d'abus de confiance ;
- e) Condamnation à une peine correctionnelle d'emprisonnement et qui, en outre, a placé le condamné sous la surveillance de la haute police et l'a interdit des droits civiques, civils et de famille. Il est hors de doute, d'après

entre le grade et la position, l'emploi n'étant que la fonction spéciale attribuée à l'officier dans la position d'activité.

(1) L. 19 mai 1834, art. 1.

les termes mêmes de la loi, qu'il faut, pour emporter perte du grade, le cumul des trois peines.

*f)* Destitution prononcée par jugement d'un conseil de guerre ;

*g)* Destitution pour absence illégale du corps, après trois mois ;

*h)* Destitution pour résidence à l'étranger sans autorisation du gouvernement, après quinze jours d'absence. Il a été reconnu, dans la discussion de la loi de 1834, que ce n'est pas administrativement que la destitution peut être prononcée dans ces deux derniers cas, mais par jugement du conseil de guerre.

Ainsi le principe est nettement établi : l'officier est propriétaire de son grade et ne peut le perdre que par démission ou jugement (1). Il s'agit là d'un privilège considérable, trop considérable pour certains, puisqu'un auteur militaire a pu dire : « Ce privilège surpasse celui de la noblesse sous la monarchie, car le roi pouvait en atténuer les effets, tandis que le privilège de la propriété du grade continue sans cesse à s'exercer à l'abri de la loi » (2). Nous estimons cependant qu'on ne saurait donner trop de garanties à ceux qui ont embrassé la carrière militaire ; nous en connaissons les raisons : mais l'une d'elles a été exprimée avec tant de vérité que nous nous plaisons à la reproduire : « Le grade de l'officier est une propriété analogue à celle d'un champ, d'une mai-

(1) La garantie donnée à l'officier est renforcée par la considération suivante : en temps de paix, devant un Conseil de guerre, il faut une majorité de 5 voix contre 2 pour décider que l'accusé est coupable et pour déclarer l'existence de circonstances aggravantes ; si la répartition des voix était telle que quatre soient pour la culpabilité et trois pour la non culpabilité, l'accusé serait acquitté à la *minorité de faveur*. (C. J. M., art. 133 et 134.)

(2) Général Lebas. *Réformes militaires*.

« son, dont il est impossible de le dépouiller, sauf excep-  
« tions déterminées, stipulées, fixées par la loi. Et ce  
« n'est que justice. Comment, en effet, ce grade a-t-il été  
« acquis? Par des efforts, par un travail constant, par  
« une lutte de tous les instants, non seulement contre  
« l'ennemi du dehors, mais encore contre la gêne, contre  
« les tentations. L'officier jeune, intelligent, aurait pu,  
« s'il avait appliqué ses efforts et son intelligence aux  
« travaux de l'industrie, du commerce, voir progresser  
« sa fortune et son bien-être; il a renoncé à ces biens  
« pour défendre son pays; après trente ans de services  
« dévoués, loyaux, il n'est pas plus riche que le premier  
« jour, tandis qu'autour de lui, ses contemporains se  
« sont enrichis. Où trouvera t-on une propriété présen-  
« tant des titres plus sacrés que ceux-là? » (1).

2° *Des positions de l'officier.* — Les positions de l'officier sont l'activité, la disponibilité, la non activité, la réforme et la retraite (2). La position normale est l'activité; il s'agit donc de rechercher dans quels cas et à la suite de quelles formalités un officier passe de l'activité dans l'une des autres positions.

a) La disponibilité est la position spéciale de l'officier général privé momentanément de son emploi, bien qu'il reste compris dans les cadres de l'armée. L'officier général placé dans cette position a droit pendant les six premiers mois à la solde de présence; au-delà, il n'a plus droit qu'à la moitié de cette solde. La disponibilité peut être prononcée d'office par le ministre, après avis du conseil supérieur de la Guerre, à l'égard d'un officier général qui n'a pas conservé « l'aptitude suffisante pour

(1) Intendant général Delaperrière, *op. cit.*, p. 413.

(2) On pourrait ajouter le cadre de réserve (L. 13 mars 1875, art. 8 et 37) et la réserve spéciale (L. 11 avril 1911), mais ces positions ne présentent pas d'intérêt pour le sujet.

faire campagne » (1). Cette position, il faut bien le remarquer, a un caractère essentiellement temporaire.

b) La non-activité est la position de l'officier hors cadre et sans emploi ; la mise en non-activité est prononcée généralement pour infirmités temporaires ou par mesure de discipline (2). Dans le premier cas, l'officier reçoit un traitement égal à la moitié de la solde d'activité, dans le second cas, deux cinquièmes seulement de cette solde. Les officiers ne peuvent rester plus de trois ans dans cette position sans qu'un conseil d'enquête soit appelé à examiner s'ils sont ou non susceptibles d'être rappelés à l'activité.

Toute proposition pour la non-activité pour infirmités temporaires est appuyée d'un rapport du chef de corps et de certificats médicaux établis par quatre médecins. La mise en non-activité est prononcée par le ministre.

La non-activité par mesure de discipline comprend deux degrés, suivant la gravité des fautes reprochées à l'officier : le retrait d'emploi et la suspension d'emploi (3). L'officier en retrait d'emploi ne doit pas, en principe, être replacé dans les cadres avant au moins une année. L'officier en suspension d'emploi peut, au contraire, rentrer à son corps avant l'expiration d'une année. Toute proposition pour la non-activité par mesure de discipline est appuyée d'un rapport détaillé du chef de corps ; la

(1) D. 23 mars 1899.

(2) Nous laissons de côté trois causes exceptionnelles : le licenciement de corps, la suppression d'emploi et la rentrée de captivité à l'ennemi.

(3) Les causes qui peuvent motiver la mise en non activité par retrait ou par suspension d'emploi sont laissées à l'appréciation de l'autorité militaire supérieure. Le service courant, art. 257, cite l'inconduite, les fautes dans le service et le défaut de capacité (B.O.E.M., vol. 74).



mise en non-activité est prononcée par décret rendu sur la proposition du ministre. Cette position, on le voit, correspond à une exclusion temporaire du service.

c) La réforme est la position de l'officier sans emploi qui, n'étant plus susceptible d'être rappelé à l'activité, n'a pas de droits acquis à la pension de retraite. La réforme peut être prononcée pour infirmités incurables ou par mesure de discipline (1). L'officier réformé reçoit, suivant la durée de ses services et suivant le motif de la réforme, une solde ou une pension de réforme d'un taux peu élevé (2). Toute proposition pour la réforme est accompagnée de l'avis d'un conseil d'enquête composé de cinq officiers dont deux sont du grade de l'officier soumis à l'enquête. L'avis du conseil d'enquête ne peut être modifié qu'en faveur de l'officier. La mise en réforme par mesure de discipline est prononcée par décret sur le rapport du ministre de la guerre. L'officier réformé est définitivement exclu du service, il ne peut même plus, comme l'officier en retraite, porter l'uniforme. La réforme touche donc de bien près à la destitution, mais elle est précédée d'une enquête, une procédure judiciaire pourrait-on dire, qui offre les garanties les plus complètes d'impartialité, de bienveillance même (3).

d) La retraite est la position de l'officier rendu à la vie civile et admis à la jouissance d'une pension. Un officier peut être retraité sur sa demande lorsqu'il a accompli trente ans de services ; il est placé normalement dans la

(1) Un officier ne peut être mis en réforme par mesure disciplinaire que pour l'un des motifs suivants : inconduite habituelle, fautes graves dans le service ou contre la discipline, faute contre l'honneur, prolongation au delà de trois ans de la position de non-activité, condamnation à un emprisonnement de plus de six mois.

(2) L. 1834, art. 18.

(3) D. et Inst. du 8 novembre 1903.

position de retraite lorsqu'il a atteint la limite d'âge fixée par la loi ; on peut également le retraiter pour blessures ou infirmités, dans les cas et suivant les formes prévues par la loi du 11 avril 1831. Nous ne nous occuperons que de la radiation d'office des cadres de l'activité pour inaptitude ou par mesure disciplinaire d'un officier en possession des droits à la pension.

Les officiers subalternes ou supérieurs comptant trente ans de service, qui n'ont pas toute l'instruction militaire, l'énergie et l'activité que réclame leur emploi, ou que leur conduite ne permet pas de maintenir en activité, sont mis en demeure de faire valoir leurs droits à la pension de retraite et, s'ils n'en font pas eux-mêmes la demande, ils sont proposés d'office (1). La mise à la retraite est prononcée par le ministre.

Jusqu'en 1912, les officiers généraux ne pouvaient être admis à la retraite que sur leur demande (2). On reprochait à cette disposition de placer les officiers généraux dans une position intangible exceptionnelle. Alors que le ministre pouvait prononcer l'exclusion des cadres de l'activité de tout officier supérieur ou subalterne dont il jugeait les qualités physiques ou intellectuelles insuffisantes, il était désarmé à l'égard des officiers généraux. Il y avait là, disait-on, une inégalité de traitement d'autant plus choquante que l'âge moyen de ces généraux les prédispose naturellement à être inaptes au service de guerre. Enfin, ajoutait-on, outre l'intérêt capital du rajeunissement des cadres, il n'échappe à personne que si la vigueur du corps ou de l'esprit est nécessaire dans tous les grades, elle l'est encore davantage dans celui dont les titulaires ont la lourde responsabilité de disposer de la vie de leurs troupes;

(1) Service courant, art. 250 (B. O. E. M., vol. 74).

(2) L. 4 août 1839, art. 7.

La loi du 16 février 1912 a placé les généraux dans le droit commun. La mise à la retraite d'office des officiers généraux est prononcée par décret sur rapport motivé du ministre de la guerre : s'il s'agit de raisons de santé, après examen et sur avis conforme d'un conseil de santé composé de trois médecins inspecteurs généraux ou médecins inspecteurs, et s'il s'agit de toute autre cause, après consultation, au scrutin secret, du conseil supérieur de la guerre (1).

Ainsi, des garanties sérieuses sont offertes à l'officier pour le soustraire aux caprices du pouvoir ; elles sont d'autant plus importantes que la sanction à prendre est grave ou irréversible.

3° *De l'emploi.* — L'emploi est la fonction attribuée à l'officier dans la position d'activité. On peut changer un officier de fonction sans lui retirer son emploi temporairement ou définitivement. Les emplois sont variables. Ainsi l'emploi d'un capitaine peut consister dans le commandement d'une unité, dans les fonctions de trésorier d'un corps de troupe, d'attaché militaire à l'étranger, de professeur dans une école militaire, etc. Le ministre est seul juge de l'emploi à attribuer à un officier et il peut le lui retirer à son gré à charge de lui en donner un autre ; il peut également le déplacer d'office « par mesure de discipline, pour inaptitude au service où il est employé ou pour tout autre raison autre que celle du service » (2).

L'esprit des dispositions que nous venons d'examiner se résume ainsi : la loi donne à l'officier un privilège

(1) On lira avec intérêt dans les débats au Sénat du 22 décembre 1911 un discours de M. Humbert, rapporteur de la loi et la réponse de M. Messimy à une question de M. de Kerdrel ; dans cette réponse le ministre affirme que la politique n'interviendra pas dans les décisions qu'il aura à prendre.

(2) Service courant, art. 257.

enviable sans toutefois lui conférer une sorte d'inamovibilité, une indépendance trop absolue.

Ce privilège est tellement enviable en effet que presque tous les fonctionnaires aspirent à en jouir. La guerre de 1870 lui a fait subir une épreuve difficile. En présence des nécessités de la défense nationale, la délégation de Tours avait fait un grand nombre de nominations d'officiers ; la paix conclue, ils étaient trop. Une *commission des grades*, jugeant sans appel, dut examiner les titres des officiers nommés ou promus pendant la guerre ; seules les nominations et promotions faites dans les conditions légales furent maintenues. Quant aux grades conférés avant la guerre, l'Assemblée nationale les déclara intangibles. On voit par là que, malgré la gravité des circonstances, la propriété du grade est restée sous la sauvegarde de la loi.

Ainsi, la loi de 1834, en particulier, a assuré sagement les droits du gouvernement et ceux de l'officier. Nous sommes ici dans une des rares matières où le principe de la subordination du pouvoir militaire au pouvoir civil n'ait pas débordé sur un terrain qui doit lui rester étranger et n'ait pas fait sentir son action pesante sur les membres du pouvoir subordonné.

## CHAPITRE VII

### LES NOTES DES OFFICIERS

Les officiers sont notés par leurs chefs. A cela rien que de naturel, car il faut au commandement des renseignements qui servent de base à ses décisions et à ses choix. Pour établir les tableaux d'avancement, le ministre doit connaître, non seulement les états de services des officiers, mais aussi les notes qui fixent la physionomie physique, intellectuelle et morale de ces officiers.

Or il s'est trouvé une époque où des officiers, proposés pour l'avancement avec d'excellentes notes de leurs chefs, ont été éliminés des tableaux établis par certains ministres. Tenait-on compte des opinions politiques des candidats ? Ces derniers étaient-ils à la merci de l'arbitraire ou du hasard ?

Lors de son premier passage au ministère de la guerre en 1904-1905, M. Berteaux prescrivit « l'application d'un principe d'honnêteté et de franchise » en ordonnant la communication aux officiers de toutes notes et documents composant leur dossier. C'était répondre victorieusement et loyalement aux plaintes qui s'étaient élevées à la suite de la divulgation des « fiches » dont l'histoire est présente à toutes les mémoires.

Nous sommes ainsi amené à parler : 1<sup>o</sup> des notes données aux officiers par leurs chefs hiérarchiques ;

2° des renseignements d'ordre politique fournis sur les officiers par l'autorité administrative.

§ 1. — Les notes des chefs hiérarchiques.

Les officiers sont, en avril et en octobre, notés par leur chef de corps ou de service. En octobre, ces derniers transmettent au commandement les propositions pour l'avancement et pour la croix en faveur des officiers qui, par leur ancienneté de grade et leurs annuités, remplissent les conditions exigées par le règlement. Aux listes de proposition est joint, pour chaque officier, un relevé de notes sur lequel le chef de corps ou de service a recopié les notes semestrielles de l'année. Listes et relevés de notes sont annotés successivement par tous les généraux de l'échelle hiérarchique qui donnent leur appréciation sur chaque officier et lui attribuent, s'il y a lieu, un numéro de préférence pour l'avancement ou pour la croix. Ces documents sont centralisés au cabinet du ministre qui les utilise pour l'établissement des tableaux.

Jusqu'en 1903, les notes données aux officiers avaient un caractère confidentiel dont certains tiraient l'argument que le classement final n'échappait pas à toute influence politique.

Par circulaire du 13 janvier 1903, M. Berteaux, ministre de la guerre, vint édicter des mesures nouvelles. Deux passages de sa circulaire méritent d'être cités :

« J'ai dit à différentes reprises qu'il n'existait plus au  
« ministère de la guerre aucun renseignement provenant  
« des fiches dont il était journellement question, ces  
« fiches ayant toutes été détruites par le feu.

« D'autre part j'ai fait connaître en prenant possession  
« de mes fonctions, qu'à l'avenir les officiers devront



« avoir communication de toutes les notes et rapports  
 « les concernant. . . . . , . . . . .

Les circulaires de M. le Président du Conseil, ministre  
 « de l'intérieur, en date du 20 juin 1902, des 8 et 18  
 « novembre 1904 ont indiqué que des renseignements  
 « sur la correction politique des officiers, objets de pro-  
 « positions pour l'avancement, ou pour des fonctions  
 « spéciales, peuvent être demandés aux préfets par le  
 « Ministre. Ces renseignements ne sont pas destinés à  
 « être placés dans les dossiers des officiers: néanmoins,  
 « lorsqu'ils auront été demandés et qu'ils seront de nature  
 « à influencer dans un sens défavorable la décision du  
 « Ministre, ils seront toujours, avant décision, communi-  
 « qués à l'intéressé par la voie hiérarchique. »

Le geste du ministre était très libéral, puisque la communication des notes revêtait un caractère général et que l'officier était appelé à connaître *toutes* les appréciations dont il pouvait être l'objet de la part de ses chefs. La circulaire du 13 janvier devançait en quelque sorte l'esprit d'un article de la loi de finances promulguée trois mois plus tard ; elle allait même beaucoup plus loin.

La loi de finances du 22 avril 1905 vint en effet, dans son article 65, prescrire l'obligation de la communication aux officiers, comme aux fonctionnaires civils, de toutes notes et documents composant leur dossier, mais seulement pour le cas où ils seraient sous le coup d'une mesure disciplinaire ou d'un déplacement d'office.

Cette disposition législative n'infirmait en rien les dispositions particulières et plus libérales de la circulaire Berteaux. Une circulaire du 20 octobre 1905 confirmait d'ailleurs celle du 13 janvier ; mais le 24 octobre de la même année, le ministre interdisait aux officiers de faire état de la communication de leurs notes pour réclamer

contre les appréciations des supérieurs, sauf le cas d'erreur matérielle (1). Cette restriction semble toute naturelle car il y a lieu de distinguer entre l'imputation d'un fait qui est de nature à attirer une peine disciplinaire à l'officier et les notes semestrielles qui sont insérées dans son dossier. Dans le premier cas, l'officier doit pouvoir se défendre ; dans le second, il n'a pas à réclamer contre ses notes, puisqu'elles constituent l'appréciation de ses chefs sur sa manière de servir.

En 1907, une circulaire du 25 août supprimait la communication des numéros de préférence attribués aux officiers dans les propositions pour l'avancement et la Légion d'honneur. Le Ministre estimait que cette communication avait pour conséquence de donner à chaque officier des renseignements sur ses camarades, ce qui enlevait à ladite communication le caractère confidentiel qu'elle devait conserver.

En 1911, par circulaire du 2 août, M. Messimy, ministre de la Guerre, remettait en vigueur les dispositions de la circulaire Berteaux du 13 janvier 1903, aux termes de laquelle les officiers doivent recevoir communication des numéros de préférence qui leur ont été donnés : il abrogeait ainsi la circulaire du 25 août 1907. Peu après une circulaire du 13 janvier 1912 décidait que les numéros de préférence seraient communiqués aux intéressés seulement après la publication au *Journal officiel* des tableaux d'avancement et de concours.

La réglementation en vigueur dans l'armée, depuis 1903, était donc plus libérale que la loi, puisqu'elle pres-

(1) V. Chambre des députés, 4<sup>re</sup> séance du 16 mars 1911, *J. O.* p. 1201 : Observations de M. Adrien Veber sur la circulaire interprétative du 24 octobre 1903 qui « constitue un recul sur l'esprit libéral des circulaires précédentes et de la loi de finances de 1905 ».

crivait la communication périodique des notes Cette réglementation avait ses partisans et ses détracteurs.

On lui reconnaissait les avantages suivants :

1° La communication des notes permet le redressement des erreurs matérielles ;

2° Elle paraît conforme aux principes de franchise qui doivent régir, dans l'armée, les rapports entre supérieurs et inférieurs ;

3° La lecture des notes est une récompense ou un encouragement pour les uns ; elle instruit les autres de leurs défauts ou de leur faiblesse et elle leur apprend en quoi ils doivent s'améliorer ;

4° Elle prouve aux officiers que l'appréciation de leurs chefs se base uniquement sur les mérites militaires et qu'il n'est fait état ni de leurs convictions ni de leurs croyances ;

5° Enfin les notes, lorsqu'elles sont communiquées, permettent de juger le « noteur » avec autant de certitude que le « noté ». Elles reflètent le caractère du chef qui les a rédigées.

A côté des avantages, on signalait plusieurs inconvénients :

1° La communication périodique des notes soumet à un régime différent le personnel des services civils et celui des services militaires ; il est préférable de se référer uniquement à un texte législatif, l'article 65 de la loi du 22 avril 1905. A cet argument on répondait, il est vrai, qu'il n'est pas interdit de mieux faire que dans les administrations civiles et qu'enfin il y a loin de l'état des militaires à celui des fonctionnaires ; ceux-ci ne sont appréciés que dans l'exercice de leurs fonctions ; le militaire, lui, appartient à ses chefs dans tous les actes de sa vie.

2° Les chefs, obligés de communiquer leurs appréciations aux intéressés, n'agissent plus avec indépendance ;

ils donnent des notes incolores et uniformes qui ne fournissent plus au ministre des informations suffisantes. Soutenir une telle proposition, répondait-on, c'est proclamer qu'il se trouve des chefs sans caractère et sans aucun souci des responsabilités.

3° La communication des notes n'a d'autre résultat que d'aigrir les rapports entre supérieurs et inférieurs, car nul ne souscrit aux appréciations peu flatteuses de ses chefs. On aboutit à des inimitiés sourdes, germes d'indiscipline, car la discipline puise sa force dans la confiance et l'affection que le commandement a su faire naître dans l'âme de ses subordonnés. Cet argument n'est pas décisif, objectait-on ; si les critiques sont formulées en termes mesurés, l'inférieur finit par en reconnaître la justice, et c'est un pas vers le progrès.

4° Il n'est plus possible à un chef d'apprécier rigoureusement le mérite ou l'insuffisance des moyens d'un officier. Il peut encore juger avec vérité le zèle, la façon de servir d'un subordonné, parce que celui-ci n'est pas incapable de modifier une manière et d'activer un fanatisme qui dépendent de sa conscience. Mais il lui est impossible d'apprécier, avec la sévérité qu'elles pourraient mériter, les qualités physiques et intellectuelles, auxquelles l'intéressé ne saurait à peu près rien changer. Il n'arriverait ainsi qu'à décourager inutilement, à démoraliser un officier, sans profit aucun pour son amélioration. Dire de quelqu'un qu'il est inintelligent ou qu'il a des moyens limités, sur des notes qu'il doit lire, c'est le lui dire à lui-même, plus encore qu'à ses chefs, c'est certainement le blesser dans son amour-propre et l'atteindre dans son ressort moral : c'est diminuer sa valeur totale et son rendement utile (1).

(1) Nous empruntons textuellement cet argument à un remarquable

Les inconvénients de la communication des notes ont paru l'emporter sur les avantages, car le 15 mai 1912, M. Millerand condamnait le régime institué par la circulaire du 13 janvier 1905. Il faut voir l'explication de cette circulaire, disait-il « dans les circonstances qui en ont immédiatement précédé l'adoption » (1). Le ministre, s'appuyant sur les deux premiers arguments que nous venons de développer, décidait de ne pas maintenir la communication obligatoire des notes annuelles. Et il ajoutait : « Cette mesure est, d'ailleurs, directement corrélative de la décision par laquelle j'ai supprimé, le 29 janvier 1912 (2), la production périodique par les préfets de renseignements politiques sur les officiers, et fait disparaître, pour ceux-ci, comme n'étant appliqué à aucun corps de fonctionnaires civils, un régime de surveillance exceptionnel ».

En somme, M. Millerand supprimait les dispositions demeurées spéciales aux services militaires et présentant un caractère nettement exceptionnel. Toutefois, malgré son désir évident de soumettre l'armée au seul régime de l'article 65 de la loi de finances du 22 avril 1905, il n'échappait pas à l'influence de la réglementation abolie. En effet, on peut résumer la circulaire du 15 mai 1912 en disant qu'elle institue trois degrés de communication :

1° La *communication obligatoire*, faite dans les cas prévus par la loi du 22 avril 1905 ;

2° La *communication facultative* ; elle a lieu lorsqu'un militaire se considère lésé dans son avancement et demande

article du général Cherfils « Nos officiers, leurs notes » paru dans l'*Echo de Paris* du 18 mai 1912. *Contrà*, plusieurs articles non signés dans la *France militaire* des 14, 18 mai et 8 novembre 1912.

(1) Allusion au régime des fiches.

(2) Voir *infra*.

au ministre, par la voie hiérarchique, communication de son dossier. Le ministre apprécie s'il y a lieu d'y donner suite ;

3° La *communication verbale*, faite par les généraux inspecteurs. Ces officiers généraux reçoivent obligatoirement, chaque année, à titre individuel, tous les officiers qu'ils sont appelés à noter et leur signalent les indications essentielles qui se dégagent de leurs notes.

En un mot, la circulaire du 15 mai 1912 semble avoir amalgamé, assez heureusement, le système des notes au grand jour et celui des notes occultes (1). Mais pour juger en toute impartialité cette réforme, on ne doit pas oublier qu'elle a été précédée de la suppression des renseignements politiques qui étaient fournis périodiquement par les préfets. C'est cette dernière question que nous allons examiner.

## § 2. — Les notes politiques.

Il est de l'intérêt d'un gouvernement de ne pas placer à la tête des troupes des chefs notoirement hostiles au

(1) Le décret du 25 août 1913 (Service intérieur), dans ses articles 22 et 389 n'a fait que confirmer les dispositions relatives à la communication facultative et à la communication obligatoire des notes. Cependant deux réserves sont à faire :

1° La communication facultative n'est plus limitée aux questions d'avancement : « Tout officier a le droit de demander au Ministre, par la voie hiérarchique, communication de son dossier, sous la réserve de préciser les motifs de sa demande » (art. 22) ;

2° En revanche les dispositions relatives à la communication obligatoire semblent vouloir atténuer la portée de la loi du 22 avril 1905. Alors que l'article 65 de cette loi prescrit la communication, avant toute mesure disciplinaire, de tous documents écrits établis contre l'intéressé, l'article 389 du décret de 1913 limite cette communication aux cas susceptibles d'entraîner les sanctions disciplinaires les plus graves.



régime ; agir autrement équivaldrait à un véritable suicide ; ce serait tout au moins contrevenir aux règles de la tactique politique la plus élémentaire.

La prudence exigerait même qu'on s'assurât du loyalisme de tous les hommes de troupe, de tous les gens en armes auxquels le pouvoir civil confie l'exécution de ses ordres. Mais l'institution du service obligatoire est incompatible avec de telles mesures qui peuvent paraître quelque peu exagérées.

On doit admettre cependant que le ministre de la Guerre a le devoir de s'entourer de renseignements sur la correction politique d'un officier avant de lui confier un poste important. Il reste à définir les limites de cette correction politique ainsi que celles du contrôle gouvernemental.

Il y a deux notes extrêmes ; c'est dans un juste milieu qu'il conviendra de se placer. La note large n'exige de l'officier que les vertus militaires et répudie tout contrôle. La note étroite veut que l'officier soit inféodé au parti du jour et elle admet la surveillance de ses actes par des groupements politiques sans attaches officielles avec le gouvernement.

La question a été soulevée à plusieurs reprises à la Chambre, en 1904 (1), et nous ne pouvons mieux l'exposer qu'en examinant les débats de cette époque.

Le 28 octobre, deux interpellations sont développées par le lieutenant-colonel Rousset et par M. Guyot de Villeneuve (2). Le président du Conseil, M. Combes, leur répond en ces termes : « Quand j'ai pris le pouvoir, je me « suis imposé la règle de n'admettre dans les fonctions

(1) Chambre des députés : Séances des 28 octobre, 4, 13, 17, 19 et 21 novembre, 1<sup>er</sup> décembre, 8 décembre (2<sup>e</sup> séance), 9 décembre, 16 et 23 décembre (2<sup>e</sup> séance), 28 décembre.

(2) *J. O.* 29 octobre 1904 ; p. 2221.

« publiques que des hommes dévoués à nos institutions.  
« J'ai fait une obligation à tous mes collègues du minis-  
« tère, par une circulaire rendue publique, de s'adresser  
« aux représentants les plus élevés de l'autorité toutes les  
« fois qu'ils auraient besoin d'être renseignés sur la con-  
« duite publique de certains hommes aspirant aux fonc-  
« tions publiques. Non seulement je ne regrette pas ma  
« circulaire, mais je m'en félicite, et je me félicite aussi  
« d'avoir pu, grâce aux instructions que j'ai données,  
« commencer l'épuration contre laquelle vous vous  
« élevez. Rien n'est plus légal, rien n'est plus logique  
« pour M. le Ministre de la Guerre que de recourir aux  
« préfets qui sont ses représentants autorisés dans les  
« départements. »

Le 4 novembre, une longue discussion s'engage à l'occasion des interpellations de MM. Guyot de Villeneuve, Maurice Berteaux et Jaurès (1). Le général André se borne à justifier en quelques mots l'organisation du service des renseignements qu'il a institué à l'administration centrale. Lors de son arrivée au ministère, le 28 mai 1900, affirme-t-il, « un travail souterrain s'opérait pour amener l'armée à s'ériger en adversaire du pouvoir civil ». Mais d'autres orateurs vont être plus diserts et nous allons trouver dans les opinions émises toute une gamme dont les notes moyennes seules paraissent acceptables.

C'est d'abord le marquis de Rosambo, interrompant un de ses collègues : « Vous n'avez pas le droit d'exiger des officiers autre chose que les vertus militaires ». Sans déformer la pensée de l'auteur, on peut dire qu'il n'admet qu'une seule catégorie de notes : celles données à l'officier par ses supérieurs hiérarchiques.

Pour M. Ribot, « il faut qu'un officier respecte la Cons-

(1) *J. O.* 5 novembre 1904. p. 2273.

titution, que dans sa conduite on ne puisse relever aucun enseignement hostile à la République; il faut qu'il soit respectueux du gouvernement de son pays ». Et l'orateur s'explique aussitôt sur les moyens de contrôle dont dispose le gouvernement et sur les limites à leur attribuer :  
« Oui, le gouvernement a non seulement le droit, mais le  
« devoir de s'enquérir de l'idée politique et des sentiments  
« mêmes des généraux qu'il met à la tête des corps d'ar-  
« mée ou des divisions et qui doivent, une fois qu'il leur  
« a donné sa confiance, être les seuls auxquels il s'adresse  
« pour remplir le redoutable office dont il est chargé.  
« Qu'il demande, avec le tact, avec la discrétion néces-  
« saires, des renseignements aux préfets, comme le disait  
« M. Waldeck-Rousseau, je l'admets, je ne le conteste pas,  
« les droits du gouvernement sont entiers. »

M. Ribot donne la note large, mais il admet déjà des tempéraments. Enfin, non sans logique, il restreint aux grands chefs de l'armée les investigations d'ordre politique.

M. Millerand s'éloigne peu de la précédente opinion :  
« Le gouvernement, dit-il, pour se renseigner à l'égard  
« des officiers, comme de tous les fonctionnaires, sur leur  
« loyalisme républicain et sur leur aptitude profession-  
« nelle, ne peut régulièrement s'adresser qu'à leurs chefs  
« hiérarchiques et à ses représentants politiques. »

Avec d'autres orateurs, nous arrivons à une thèse abusive qui permet de puiser les renseignements ailleurs qu'au sein des administrations, sous une seule réserve, celle du « grand jour », ou celle du contrôle par l'administration.

M. Paul Guieysse s'exprime ainsi : « Contrairement à  
« ce que vient d'exprimer notre collègue M. Millerand, je  
« suis d'avis que le gouvernement peut et doit s'éclairer  
« par tous les moyens loyaux auprès de ceux qui sont en

« situation de lui donner les renseignements tant sur les  
« officiers que sur les différents fonctionnaires, détenteurs  
« les uns et les autres d'une partie du pouvoir ou de la  
« responsabilité publics. Mais c'est à la condition que ces  
« moyens soient employés au grand jour et n'aient aucun  
« rapport avec ceux que nous reprochons à si juste rai-  
« son à nos adversaires. »

M. Jaurès affirme le droit de la République d'exiger le dévouement loyal de tous les officiers aux institutions républicaines, puis il précise ses idées avec un ordre apparent qui rend son argumentation séduisante. L'orateur estime que tout le pays républicain doit être associé au contrôle incessant que le gouvernement exercera, par ses administrations, par ses préfets, non pas sur la vie privée, mais sur les manifestations de la vie politique des officiers.

« Ce contrôle de la nation républicaine sur l'armée,  
« dit-il, n'est possible, il n'est pleinement conforme aux  
« principes républicains, et il n'est efficace qu'à une triple  
« condition :

« La première, c'est de ne jamais porter sur la vie pri-  
« vée, sur les actes privés de l'officier qui ne peuvent  
« avoir, en violence, en contrainte avouée ou sournoise,  
« aucune répercussion sur la conduite et la condition des  
« autres officiers et des soldats. »

La deuxième condition, ajoute l'orateur, c'est que tous les renseignements, d'où qu'ils viennent, soient contrôlés par l'administration centrale, seule responsable devant le Parlement.

Enfin, la troisième condition, qui n'est plus du tout une restriction au droit de renseignement, c'est que les groupes républicains signalent les atteintes que l'attitude d'un officier peut porter aux droits des autres officiers ou au droit des soldats.

Dans la séance du 19 novembre (1), le président du Conseil affirme que le gouvernement « quand il se « trouve dans l'obligation de s'assurer de l'attitude politique d'un officier, a le droit de s'adresser à tous ceux « qui relèvent de son autorité ». Et M. Combes donne alors une énumération qui a le tort d'être trop complète. Le gouvernement, dit-il, a le droit non seulement de mettre à contribution le préfet et le sous-préfet « mais il « a le droit de mettre à contribution tous ceux qui sont « revêtus, à un titre quelconque, d'une fonction qui relève à n'importe quel degré du gouvernement ». Et il cite les maires, puis, au-dessous d'eux, les délégués administratifs qui sont de « précieux auxiliaires ». Et, comme une voix à droite demande : « Qu'est-ce que cela ? le président du Conseil ajoute : « C'est le notable de la « commune qui est investi de la confiance des républicains et qui, à ce titre, les représente auprès du gouvernement quand le maire est réactionnaire. »

Le 1<sup>er</sup> décembre, M. Lafferre vient soutenir à la tribune de la Chambre (2) que « tous les partis ont le droit de se « renseigner sur ceux auxquels ils veulent confier une « parcelle de l'autorité publique ». Puis il se demande si la publication récente de certains documents (3) « ne finit pas par révéler au pays qu'il est gardé par une armée de coup d'Etat ». De vives interruptions éclatent au centre et à droite. Des cris : à l'ordre ! se font entendre, tandis que l'extrême-gauche applaudit. En présence de l'émotion de la Chambre, M. Lafferre reconnaît que le mot qu'il a prononcé a évidemment dépassé sa pensée et il le retire. Puis le nouveau ministre de la guerre, M. Berteaux,

(1) *J. O.* 20 novembre 1904, p. 2559.

(2) *J. G.* 2 décembre 1904, p. 2803.

(3) Allusion aux fiches.

s'attache à démontrer que « le corps d'officiers a un mérite particulier puisque, pendant trente-trois années consécutives, le gouvernement n'a pas eu, dans son ensemble, même aux périodes les plus troublées, un reproche grave à lui adresser ». Et le ministre affirme enfin que les fiches dont il a été question ont été brûlées par son prédécesseur et qu'il ne reste plus rien au ministère de la Guerre qui provienne de cette source.

Dans la séance du 9 décembre (1), MM. Ribot et Millerand interpellent sur la circulaire du 18 novembre du président du Conseil qui enjoint aux préfets de se renseigner « auprès des fonctionnaires de l'ordre politique, « auprès des personnalités politiques républicaines investies d'un mandat électif et de celles choisies (par les préfets) comme délégués ou correspondants administratifs en raison de leur autorité morale et de leur attachement à la République ». M. Millerand traite les délégués de « volontaires de la délation ». Le président du Conseil se contente de répondre que les délégués ont existé de tout temps et il termine en reprouvant le système des fiches.

La question des renseignements politiques sur les officiers semble abandonnée pendant quelques années, puis elle revoit le jour avec une circulaire du 11 décembre 1911 dans laquelle M. Messimy, ministre de la Guerre, invite les préfets à lui adresser chaque année, sous le couvert du ministre de l'Intérieur « un rapport circonstancié sur les officiers qui, par des actes publics ou une attitude générale notoirement connue, auraient manqué à la correction politique et au loyalisme que le gouvernement de la République est en droit d'exiger d'eux. »

M. Millerand, appelé au ministère de la Guerre en

(1) *J. O.* 10 décembre 1904, p. 2957.



janvier 1912, devait mettre en pratique ses idées de 1904. Par une circulaire confidentielle du 25 janvier 1912, que tous les journaux ont reproduite, il a rapporté la circulaire du 11 décembre 1911, dont les dispositions, d'ailleurs, n'avaient pas encore reçu de commencement d'exécution. Il ne faut pas croire, comme l'a justement fait remarquer un publiciste, que M. Millerand « supprime tout contrôle gouvernemental et abolit la suprématie du pouvoir civil » (1). Il a simplement rendu plus décentes les conditions d'application de ce contrôle, vexatoire parce qu'il était dû sans cause, exceptionnel en ce qu'il s'appliquait aux seuls militaires. Voici d'ailleurs les considérations qui ont motivé la circulaire de 1912 : « S'il  
« est du rôle même des préfets d'aviser immédiatement le  
« ministre de l'Intérieur de toute manifestation politique  
« incorrecte dont ils auraient connaissance — qu'elle  
« émane d'un fonctionnaire civil ou d'un officier — si,  
« de même, le droit ne saurait être contesté au gouver-  
« nement de demander directement aux préfets, le cas  
« échéant, des renseignements particuliers sur l'attitude  
« de tel officier déterminé, au contraire l'intérêt essentiel  
« qui s'attache à écarter de l'armée toute préoccupation  
« étrangère à sa haute mission et à fortifier l'autorité légi-  
« time qui doit, dans le cercle de ses attributions, appar-  
« tenir au commandement militaire, paraît exclusif de la  
« présentation par les préfets de rapports politiques se-  
« mestriels. Pour répondre à leur objet, ces rapports né-  
« cessiteraient d'ailleurs un contrôle permanent, et leur  
« production périodique, restreinte au seul corps des  
« officiers et non prévue pour les fonctionnaires civils, en  
« accentuerait encore le caractère spécial. »

Il convient de dire, pour conclure, qu'un gouverne-

(1) Louis Latapie, dans la *Liberté* du 3 février 1912.

ment est en droit d'être renseigné sur la correction politique des officiers de l'armée. Le principe semble inattaquable, mais il reste à en circonscrire l'application :

1° Les officiers ayant été mis à l'écart de la vie politique de la nation, il suffit d'exiger d'eux une neutralité absolue. C'est bien plus par ses qualités militaires que par son affiliation à tel ou tel parti qu'un officier peut être utile à son pays. Penser et agir autrement, c'est introduire la politique dans l'armée ;

2° Le gouvernement peut, le cas échéant, demander des renseignements sur un officier déterminé ; les représentants désignés du gouvernement ne doivent intervenir *proprio motu* que pour signaler les incorrections graves qui parviennent à leur connaissance.

3° Les préfets seuls sont chargés de fournir des renseignements politiques sur les officiers ; les renseignements défavorables sont toujours communiqués aux intéressés par la voie hiérarchique.

4° Les renseignements demandés par le gouvernement ne doivent concerner qu'un petit nombre d'officiers : généraux, officiers supérieurs appelés à un poste délicat ou important.

Ces quelques règles suffisent à assurer le contrôle gouvernemental ; elles laissent intangible le principe de la suprématie du pouvoir civil. Mais aussi, elles ménagent la dignité du corps d'officiers ; elles tendent enfin à fortifier l'autorité légitime des chefs militaires auxquels appartient, seuls le droit de noter un officier, et c'est à cette conception militaire que le gouvernement finira par se rallier lorsque le loyalisme inébranlable de l'armée lui aura démontré l'inanité des renseignements politiques.

## CHAPITRE VIII

### L'AVANCEMENT DES OFFICIERS

#### § 1. — Comment on peut concevoir l'avancement.

Le mode d'accès aux différents grades de la hiérarchie militaire est réglé de telle façon que les promotions d'officiers ont lieu pour une part à l'ancienneté, pour une autre part au choix.

L'avancement à l'ancienneté est automatique. Quant à l'avancement au choix, il suppose une autorité dispensatrice non seulement infiniment juste mais surtout capable de discerner la valeur des candidats qui s'offrent à son examen.

L'attribution de l'avancement au choix est, semble-t-il, une prérogative du commandement, du pouvoir militaire. Seuls, les chefs hiérarchiques devraient fixer les listes du choix sur lesquelles sera réglé l'avancement. Nous verrons, au contraire, qu'on a fini par adopter une conception à la fois politique et antimilitaire, qui confère le choix à un ministre de hasard, représentant du pouvoir civil.

Le fait est d'autant plus grave qu'à partir des grades élevés l'avancement ne se fait plus qu'au choix, et le choix c'est la volonté du gouvernement. Aussi lorsque l'officier arrive aux échelons supérieurs de la hiérarchie,

ses services antérieurs, ses mérites militaires ne sont plus des titres suffisants ; il doit être l'homme du gouvernement.

La prédominance du pouvoir civil, en matière d'avancement des officiers, est discutable dans ses effets. Elle est bonne si le gouvernement n'en use que pour interdire l'accès des hauts grades aux rares ambitieux dont le loyalisme est incertain ; mais elle est mauvaise lorsqu'elle sert à mettre à la tête des troupes des chefs qui n'ont qu'un mérite : celui de partager les vues du gouvernement au pouvoir. Or, ce mérite éphémère, à lui seul, est insuffisant. Les idées politiques n'ont rien à faire avec les qualités militaires et il faut avant tout donner à notre armée des chefs capables.

Comment parvenir au résultat désiré ? Deux systèmes d'avancement sont en présence : la nomination au choix et la nomination à l'ancienneté. Mais la nomination au choix appelle immédiatement une observation. A quelle autorité confiera-t-on le soin d'arrêter en dernier ressort les inscriptions au tableau d'avancement ? Il convient donc d'élargir la question en envisageant trois modes d'avancement :

1° L'avancement au choix par cooptation ;

2° L'avancement au choix laissé à la discrétion du gouvernement ;

3° L'avancement à l'ancienneté.

1° *L'avancement au choix par cooptation* se comprend de deux façons : *a*) l'élection ; *b*) la désignation par de grandes commissions militaires des candidats à nommer ou à promouvoir.

*a*) Le régime de l'élection s'appuie sur une vérité : que l'on est très bien connu de ses inférieurs, bien de ses égaux, assez mal de ses supérieurs, qui voient la fa-

cade de leurs subordonnés sans le plus souvent en pénétrer le fond.

Si ce mode de dévolution du choix n'est pas à recommander c'est uniquement parce qu'il porterait atteinte à deux principes intangibles : celui de la discipline et de la hiérarchie, celui de l'autorité et de la responsabilité du commandement. Enfin, le régime de l'élection a été adopté par la garde nationale et cela suffit à le discréditer. Cependant, la consultation des pairs pourrait avantageusement accompagner les listes de proposition (1).

b) Le régime des commissions de classement respecte les principes que violerait l'élection ; bien plus, il les applique. Ces commissions qui ont fonctionné pendant de longues années étaient composées des chefs les plus éminents de l'armée. Elles dressaient des listes d'aptitude aux différents grades ; le ministre se contentait de déterminer, sur les listes des commissions, le nombre des candidats à maintenir et les inscrivait au tableau d'avancement par ordre d'ancienneté. Nous verrons plus loin que ce régime a été aboli parce que les décisions des commissions avaient le tort de revêtir un caractère impératif. C'était pour le gouvernement « l'abandon absolu de ses pouvoirs » (2).

2° *L'avancement au choix laissé à la discrétion du gouvernement* affirme la prédominance du pouvoir civil. Mais doit-on, au nom d'un principe, conférer à une autorité

(1) Ce système de la consultation préalable des pairs avait été adopté par une circulaire du 16 août 1904 relative à l'application du décret du 18 juin 1904 qui prévoit la nomination au grade de sous-lieutenant des adjudants ayant au moins dix ans de service effectif. Le système a été abandonné ; il n'en est plus question dans l'instruction du 12 juin 1912 pour l'application du décret en date du même jour.

(2) D. 29 septembre 1899 rendu sur le rapport du général de Gallifet ; *J. O.* 30 septembre, p. 6475.

des droits qu'elle semble peu apte à exercer ? Ou bien le ministre s'entourera de conseillers compétents et, si véritablement le choix est la consécration des aptitudes militaires, il sera le simple exécuteur des décisions qui lui auront été suggérées. Ou bien le ministre sera le seul dispensateur de l'avancement et il est permis de se demander s'il obéira toujours à des préoccupations d'ordre militaire. Dans le premier cas, on revient indirectement aux commissions de classement ; dans le second cas, on est en droit de redouter deux effets de la politique : la persécution et le favoritisme.

3<sup>e</sup> *L'avancement à l'ancienneté* exclut le faveur et les préférences injustifiées, mais il a le défaut de ne pas exciter l'émulation et de permettre à des insuffisants d'arriver quand même. Si ce système remédie aux inconvénients du choix, il n'en supprime pas les avantages.

Le choix, en effet, doit exister, quels que soient ceux qui le dispensent : électeurs, commissions de classement ou ministre. Il y a là une question de justice et surtout une question de recrutement du haut commandement. L'avancement au choix est une question de justice, car tous les officiers ne se valent pas, certains méritent d'être récompensés. De plus, le choix est nécessaire pour assurer le recrutement judicieux des cadres supérieurs de l'armée. Si l'avancement n'avait lieu qu'à l'ancienneté, tous les officiers seraient atteints par la limite d'âge avant de parvenir au grade de général. En admettant même l'accession à ce grade de quelques favorisés, entrés jeunes dans les écoles, l'heure de la retraite sonnerait pour eux au lendemain de leur promotion. Enfin, ces généraux, parvenus au sommet de la hiérarchie par le seul fait de l'ancienneté, seraient-ils tous capables d'exercer le commandement d'une grande unité ? Il convient donc de discerner un certain nombre d'officiers susceptibles d'accéder



aux grades supérieurs et en mesure, par leur âge, de rester dans ces grades pendant un temps suffisant pour que leurs qualités s'y exercent efficacement, dans l'intérêt général de l'armée. D'où la nécessité du choix.

A la vérité, l'avancement au choix a toujours été combiné avec l'avancement à l'ancienneté. Si l'on excepte l'ancienne monarchie où l'obtention des grades portait la marque du privilège et la période révolutionnaire où la plupart des grades furent, à certains moments, donnés à l'élection, on a généralement fait très grande la part à l'ancienneté.

Depuis 1789, en effet, l'avancement a presque toujours été régi par un système mixte qui s'est efforcé d'assurer un recrutement parfait des cadres supérieurs de l'armée tout en donnant au corps d'officiers des garanties contre l'arbitraire des gouvernements.

Jusqu'en l'an VIII, l'ancienneté et l'élection, appliquées dans une large mesure, restreignent le choix du pouvoir exécutif. Pendant les quinze années qui suivent, le premier consul, puis l'empereur est le maître presque absolu de l'avancement, mais les guerres sont trop nombreuses, le chef de l'armée trop éclairé pour que le choix s'égare sur les moins braves et les moins méritants. De 1818 à 1832, une grande part est faite à l'ancienneté et les nominations de colonel et de général seules sont entre les mains du roi. La loi de 1832 augmente la part du choix, mais l'ordonnance de 1838 réserve à l'autorité militaire le soin de dresser les listes d'aptitude aux différents grades. On verra cependant que la troisième République, à partir de 1899, modifie les règles d'application de la loi de 1832 et affirme avec force les droits du pouvoir civil en matière d'avancement des officiers.

## § 2. — Réglementation positive sur l'avancement des officiers.

L'ancienne monarchie avait réservé aux nobles l'accès exclusif au grade d'officier. La haute noblesse occupait les emplois supérieurs, la petite noblesse ne dépassait guère les emplois subalternes.

Une loi du 28 février 1790 déclara tous les citoyens admissibles aux divers grades et emplois militaires et le décret du 23 septembre fixa les règles de l'avancement. Lorsque le projet de ce décret fut soumis à l'Assemblée Constituante, trois systèmes étaient en présence : l'élection, l'avancement au choix et l'avancement à l'ancienneté. Le premier système, présenté par Dubois-Grancé, fut écarté sans discussion. Le système de l'ancienneté, fort en faveur, fut défendu par le ministre de la guerre, le comte de la Tour du Pin : « Le choix du plus ancien n'humilie personne, disait-il : l'autorité ne peut qu'y gagner par le respect qu'inspirent naturellement de plus anciens services et l'obéissance pèse moins parce qu'elle n'est qu'une avance dont on est sûr d'être un jour remboursé » (1). Alexandre de Lameth, au nom du comité militaire, par des arguments plus décisifs, demanda qu'on fit une large part à l'ancienneté sans toutefois exclure le choix : « L'avancement à l'ancienneté, disait-il, ferme la porte aux préférences injustes, à l'intrigue et à la faveur. » On doit faire de ce mode de nomination une règle générale « toutes les fois que la nécessité absolue du service n'exige pas que l'on s'en écarte ». Mais on ne peut pas

(1) Mémoire sur l'organisation de l'armée, adressé à l'Assemblée nationale par M. le comte de La Tour du Pin, ministre secrétaire d'Etat au département de la guerre. Ce mémoire a été lu à la séance du 12 décembre 1789.

« laisser parvenir aux grades des hommes sur la capacité desquels on ne pourrait avoir aucune garantie » et d'autre part il est indispensable « de faire arriver quelques personnes dans la vigueur de l'âge aux premières places du commandement ».

Le projet de décret présenté par Lameth fut adopté sans discussion par la Constituante. Le décret de 1790 présentait une combinaison ingénieuse de la nomination au choix, de la nomination à l'ancienneté et de la présentation par les supérieurs immédiats du candidat (1). Pour le grade de sous-lieutenant, trois quarts des vacances étaient donnés aux candidats provenant des écoles après concours, un quart aux sous-officiers ; ceux-ci étaient nommés la moitié à l'ancienneté, l'autre moitié au choix à la suite d'un vote des officiers du régiment. Les lieutenants et les capitaines étaient tous promus à l'ancienneté. L'avancement aux grades de lieutenant-colonel et de colonel avait lieu deux tiers à l'ancienneté, un tiers au choix (2). Les grades de maréchal de camp (général de brigade) et de lieutenant-général (général de division) étaient conférés moitié à l'ancienneté, moitié au choix. Enfin les maréchaux de France étaient tous nommés au choix du roi.

On reconnut bien vite que l'ancienneté était un motif insuffisant pour obtenir le commandement, surtout dans les situations supérieures. A partir du 3 septembre 1792, les places de général ne furent plus données, pendant la durée de la guerre, qu'au choix du pouvoir exécutif sans avoir égard à l'ancienneté. Peu après, un décret du 21 février 1793 réduisit au tiers, pour tous les grades, la part faite à l'ancienneté ; les deux autres tiers des vacances,

(1) La présentation par les supérieurs du candidat n'avait lieu qu'en faveur des hommes de troupe susceptibles d'être élevés en grade.

(2) La hiérarchie ne comprenait pas le grade de chef de bataillon, chef d'escadron ou major.

réservés au choix, étaient attribués de la manière suivante : les militaires du grade inférieur à celui dans lequel se produisait la vacance établissaient par élection une liste de trois candidats ; le choix était fait également au vote, sur cette liste, par les militaires dont le nouveau promu allait devenir l'égal. Quand il s'agissait de promouvoir à un grade supérieur à celui de capitaine, le choix était exercé par le ministre.

Le 14 germinal an III, apparaît un nouveau mode d'avancement : un tiers à l'ancienneté, un tiers à l'élection, un tiers au choix du corps législatif.

A partir de l'an VIII, le premier Consul est maître de l'avancement. Malgré ce pouvoir sans limite abandonné au chef du pouvoir exécutif, on trouve des décisions réglant le mode d'avancement dans les différentes armes. Un arrêté du 2 germinal an XI, notamment, fixe les conditions de l'avancement dans l'artillerie ; des listes d'admissibilité, sur lesquelles figurent les candidats qui ont justifié de certaines connaissances, sont établies par le Commandement. L'avancement d'après ces listes a lieu uniquement à l'ancienneté pour le grade de lieutenant, un quart à l'ancienneté et trois quarts au choix pour celui de capitaine. Les nominations au grade de chef de bataillon se font au choix parmi les 80 capitaines les plus anciens. Quant aux grades supérieurs, ils sont tous donnés au choix ;

Puis vient l'empire, l'empereur dispose d'un pouvoir discrétionnaire.

Lors de la loi du 10 mars 1818 sur le recrutement de l'armée (loi Gouvion Saint-Cyr) dont le titre 6 est consacré à l'avancement, la nomination aux grades et les garanties à accorder aux militaires fut un des points qui donna lieu aux plus vives discussions (1). Un grand

(1) Voir notamment le discours du chevalier Allent prononcé à la Chambre des pairs dans la séance du 2 mars 1818.

nombre de membres de la Chambre des pairs prétendit en vain remettre d'une manière absolue entre les mains du roi l'avancement des officiers. Les deux tiers des vacances dans les grades de lieutenant, de capitaine, de chef de bataillon et de lieutenant-colonel furent réservés à l'ancienneté (art. 28).

La loi de 1818, en faisant si grande la part à l'ancienneté, réagissait contre une pratique qui laissait trop de place à l'arbitraire du pouvoir exécutif. Mais ce système parut bientôt être allé au delà des garanties désirables et avoir protégé insuffisamment les services et le mérite.

La loi du 14 avril 1832 sur l'avancement dans l'armée augmenta la part du choix. Cette loi, qui est encore aujourd'hui la loi fondamentale en matière d'avancement, ne reconnaît de droit à l'ancienneté que pour les grades de lieutenant, de capitaine et de chef de bataillon. Les grades de lieutenant, sauf dans les armes spéciales, sont donnés deux tiers à l'ancienneté et un tiers au choix (1) ; les grades de capitaine sont conférés dans les mêmes conditions ; les grades de chef de bataillon sont donnés moitié à l'ancienneté, moitié au choix. Le reste des promotions est dévolu exclusivement à la faveur du choix ; en un mot, on cherche à faciliter l'accès des grades supérieurs aux officiers de valeur.

Il reste à examiner comment on a déterminé le mode de concours aux différents grades, conformément aux principes de la loi de 1832.

Aux termes de l'ordonnance du 16 mars 1838 (article 28) toutes les promotions aux grades d'officier, tant à l'an-

(1) La loi du 26 mars 1891 a disposé que tous les grades de lieutenant seraient donnés à l'ancienneté, sans distinction d'arme, après deux années de service dans le grade.



cienneté qu'au choix, sont faites par le chef de l'Etat sur la présentation du ministre de la guerre. Laissant de côté l'avancement au tour de l'ancienneté qui constitue un véritable droit (1), nous allons nous demander comment sont désignés les candidats à promouvoir au choix. En un mot il s'agit d'analyser la portée pratique du mot « présentation » de l'article 28 de l'ordonnance. Ensuite, il faudra déterminer l'étendue des pouvoirs du ministre dans les textes postérieurs assez nombreux qui ont fixé le mode d'établissement des tableaux d'avancement.

Si nous arrivons à prouver que le rôle du ministre, jusqu'à une époque récente, a consisté à sanctionner les décisions du commandement et qu'au contraire, de nos jours, son rôle a pris la plus grande importance, nous aurons démontré que le gouvernement tend à exercer une action prépondérante sur les promotions des officiers. C'est une nouvelle face de la prédominance du pouvoir civil sur le pouvoir militaire.

L'article 74 de l'ordonnance du 16 mars 1838 dispose que les tableaux d'avancement sont établis chaque année à la revue d'inspection générale. Quels sont les pouvoirs respectifs du ministre et des inspecteurs généraux ? Les articles 82 et 83 nous les indiquent.

Dans l'infanterie, la cavalerie et la gendarmerie, le tableau d'avancement au choix est établi par les inspecteurs généraux pour les grades d'officier subalterne. Ces mêmes inspecteurs généraux adressent au ministre de la guerre, pour chacun des corps qu'ils ont inspectés, une liste des officiers qu'ils ont reconnus propres aux grades d'officier supérieur ; c'est le ministre qui dressera les tableaux d'avancement à ces grades.

Dans l'artillerie et le génie, le tableau d'avancement

(1) V. ordonnance du 16 mars 1838, article 35.



est établi par les inspecteurs généraux, réunis en comité spécial sous la présidence du lieutenant-général président du comité consultatif de chacune de ces armes, pour tous les grades d'officier subalterne et d'officier supérieur.

Dans le corps d'état-major le tableau d'avancement est établi par une commission spéciale et temporaire d'officiers généraux, présidée par un lieutenant-général, pour les grades d'officier subalterne et d'officier supérieur.

Ainsi un grand nombre d'officiers sont inscrits au tableau d'avancement par l'autorité militaire et, lors de leur promotion, la présentation du ministre de la guerre n'est qu'une simple formalité. Le ministre n'a de véritable droit de présentation qu'à l'égard des candidats aux grades d'officier supérieur dans l'infanterie, la cavalerie et la gendarmerie et des candidats de toutes armes au grade de général.

Bientôt même, ce droit va être réduit. L'ordonnance du 3 octobre 1846, article 2, stipule que « le comité consultatif pour la gendarmerie a dans ses attributions l'établissement du tableau d'avancement au choix pour tous les grades d'officier dans la gendarmerie ». Le décret du 11 mars 1850 contient une prescription analogue concernant l'artillerie et le génie en disposant que les tableaux d'avancement pour tous les grades sont dressés par les comités de ces armes. Enfin, une décision impériale du 9 février 1858, article 10, décide que les tableaux d'avancement aux grades d'officier supérieur dans l'infanterie et la cavalerie seront arrêtés par les maréchaux de France, qui se réuniront chaque année à Paris à cet effet (1).

(1) On pourrait également citer le décret du 12 juin 1856 aux termes duquel, dans le corps de l'intendance, le tableau d'avancement est arrêté par ordre de mérite par le Conseil d'administration, composé d'inspecteurs généraux. (Dalloz, *Org. Mre*, nos 144 et 145).

Une idée générale domine ces règlements disparates, spéciaux à chaque arme et à chaque service, qui déterminent le mode de concours aux grades de la hiérarchie militaire : c'est l'étendue des prérogatives du pouvoir militaire en matière d'avancement. En effet, ce sont des commissions d'officiers généraux qui ont la mission exclusive de dispenser l'avancement aux grades d'officier subalterne et d'officier supérieur, puisque le ministre ne prend aucune part à leur travail et se borne à sanctionner leurs désignations dans les décrets qu'il soumet à la signature du chef de l'Etat.

Dans les premières années de la troisième République, la toute puissance du pouvoir militaire atteint son apogée. Le ministre abandonne les prérogatives qui lui restaient. Est-ce « sous l'empire d'influences diverses et par une sorte de crainte des responsabilités » (1) ? Nous croyons plutôt que le gouvernement d'alors a fait un crédit sans mesure aux chefs militaires qui réorganisaient notre armée, qu'il a interprété libéralement les errements antérieurs et qu'enfin il a donné volontairement une large extension à la loi des 5-10 janvier 1872.

Aux termes de la loi de 1872, article 3 : « Les tableaux d'avancement au choix seront, pour chaque arme, établis par une commission composée d'officiers généraux. Les dits tableaux seront insérés au *Journal militaire* officiel ». Mais cette loi n'a pas une portée générale ; elle est simplement relative à l'avancement sur toute l'arme, aux grades d'officier subalterne, dans l'infanterie et la cavalerie. L'extension donnée à la loi est donc abusive. Toujours est-il qu'à partir de cette époque, et pendant une quinzaine d'années, les tableaux pour tous les grades,

(1) Rapport sur le budget de la guerre pour l'exercice 1902, par M. Berteaux ; tit. IV, § 3 (*J. O.* 1901, Chambre, annexes, I, p. 1489).

y compris celui de général, ne vont plus résulter que d'un vote rendu à la majorité des voix par des commissions composées exclusivement d'officiers généraux.

Un décret du 24 avril 1886 (1), conçu dans le même esprit, se propose d'unifier les modes de classement des officiers, modes de classement qui diffèrent suivant l'arme ou le service. Les commissions chargées d'examiner les titres des candidats et de procéder à l'établissement des tableaux d'avancement seront composées à l'avenir des chefs directs des officiers proposés et non plus de généraux appartenant aux différents comités d'armes.

En conséquence, il est institué dans chaque corps d'armée une « commission régionale » présidée par le général commandant le corps d'armée. Cette commission établit des listes de classement jusqu'au grade de lieutenant-colonel inclusivement. A Paris, une « commission supérieure de classement » composée des commandants de corps d'armée et du chef d'état-major général arrête définitivement les listes de proposition pour les grades de colonel et de général.

En somme, un rôle nettement effacé est imparti au ministre. Il se borne à fixer pour chaque arme et pour chaque grade le chiffre maximum auquel devra être arrêtée chacune des listes régionales. Lorsque les listes régionales, ainsi réduites, lui sont parvenues, le ministre les réunit en une liste unique sur laquelle les officiers sont portés par ordre d'ancienneté. Les officiers les plus anciens de cette liste générale sont inscrits au tableau d'avancement jusqu'à concurrence du nombre nécessaire.

Un décret du 26 août 1887 (2), dans le but de faire

(1) D. 24 avril 1886, relatif à l'unification des modes de classement des officiers, rendu sur le rapport du général Boulanger (*J. O.* 25 avril 1886, p. 1911).

(2) D. 26 août 1887, réglant les modes de classement des officiers

entre les régions une répartition équitable des inscriptions au tableau, augmente quelque peu les attributions de la commission supérieure de classement au détriment des commissions régionales ; mais il respecte le principe général sur lequel repose le décret du 24 avril 1886.

A partir de 1888, une nouvelle tendance se fait jour, bien timidement au début : la part d'action du gouvernement va augmenter peu à peu. Cette évolution doit son essor à un ministre de la guerre civil ; nous allons la suivre décret par décret.

Le décret du 2 juin 1888 (1) est motivé par des modifications apportées à l'organisation générale de l'armée : création des régiments régionaux (2), nouvelle répartition de nos forces sur le territoire, nouveaux principes admis pour les inspections générales (3). Enfin, le Conseil supérieur de la Guerre vient d'être réorganisé par décret du 12 mai 1888 et, contrairement à ce qui a eu lieu jusqu'alors, son fonctionnement va devenir régulier.

Le décret de 1888 attribue aux *commissions régionales* un seul membre permanent, le commandant de corps d'armée, et un certain nombre de membres adjoints avec voix consultative. Les listes établies par ces commissions sont fusionnées en une liste unique qui constitue le tableau définitif d'avancement pour les grades de lieutenant et de capitaine. La commission supérieure de clas-

proposés pour l'avancement, rendu sur le rapport du général Ferron (*J. O.* 30 août 1887, p. 3972).

(1) D. 2 juin 1888, relatif au classement des officiers proposés pour l'avancement, rendu sur le rapport de M. de Freycinet (*J. O.* 5 juin 1888, p. 2321).

(2) L. 25 juillet 1887.

(3) Inst. du 28 mars 1888 aux termes de laquelle le général commandant le corps d'armée est l'inspecteur général permanent des troupes stationnées sur le territoire de la région de corps d'armée.

sement comprend : les gouverneurs militaires de Paris et de Lyon, les généraux commandant les corps d'armée, le chef d'état-major général, le *ministre* (1) et les membres du Conseil supérieur de la Guerre. Elle établit la liste par ordre de préférence des candidats aux grades de chef de bataillon, de lieutenant-colonel, de colonel, de général de brigade et de général de division. Enfin des commissions spéciales, présidées par le ministre, procèdent au classement des officiers de l'administration centrale et des écoles. Le ministre se contente de déterminer sur les listes des commissions le nombre des candidats admis et les inscrit au tableau par ordre d'ancienneté.

Le décret de 1888 appelle deux constatations :

1° Le ministre préside la commission supérieure de classement ; le décret ne le dit pas, mais c'est évident. La place modeste qu'il occupe apparemment à la commission supérieure ne l'empêchera pas d'exercer une influence prépondérante sur l'avancement dans les grades supérieurs ;

2° Le ministre préside certaines commissions spéciales de classement.

Il est vrai que les commissions sont toujours souveraines, même lorsque le ministre en fait partie, mais cette souveraineté est-elle bien complète ? Nous nous permettons d'en douter. Seules, les apparences sont sauvées, pour le moment du moins.

Le décret du 2 avril 1889 (2) se propose de remédier « aux inconvénients d'un mode d'opérer qui fait discuter » et classer les officiers de toutes armes et de tous ser-

(1) La place donnée au ministre dans cette énumération est celle qui lui est attribuée par le décret (art. 5).

(2) D. 2 avril 1889 relatif au mode de classement des officiers proposés pour l'avancement, rendu sur le rapport de M. de Freycinet (*J. O.* 3 avril 1889, p. 1631).



« vices par des commissions régionales dont le ressort  
« est trop restreint pour les armes autres que l'infanterie  
« ou par une commission supérieure trop nombreuse,  
« ne pouvant apprécier exactement les titres des candi-  
« dats ». Enfin, le ministre signale l'impossibilité, constatée par l'expérience, d'attribuer aux commandants de corps d'armée l'inspection effective, c'est-à-dire efficace, de toutes les armes et de tous les services de leur région.

Le décret de 1889 institue trois sortes de commissions :

1<sup>o</sup> *Des commissions d'armes ou de services* (une par région pour l'infanterie, une pour toute l'arme pour les autres armes) qui fonctionnent simultanément. Ces commissions, composées des inspecteurs généraux de l'arme ou du service, arrêtent les tableaux d'avancement jusqu'au grade de chef de bataillon ou d'escadron.

2<sup>o</sup> *Une commission supérieure de classement*, formée de la réunion des commandants de corps d'armée auxquels s'adjoignent successivement les présidents des commissions d'armes, est chargée de l'établissement des tableaux d'avancement ou des listes d'aptitude pour les grades de lieutenant-colonel, de colonel et de général de brigade, sur la présentation des commissions d'armes. Elle prononce l'inscription définitive au tableau d'avancement pour les grades de lieutenant-colonel et de colonel.

3<sup>o</sup> *Le Conseil supérieur de la guerre* est appelé à signaler « au choix du ministre » les officiers généraux jugés les plus aptes au grade de général de division et aux fonctions de commandant de corps d'armée.

Par ce décret, le ministre a nettement pris position. Il n'agit plus par influence, il décide des promotions au grade de général (1).

(1) Le décret de 1889 restera en vigueur pendant neuf ans. Cela tient en partie à ce que M. de Freycinet conservera le portefeuille de la guerre jusqu'en 1893.



Le décret suivant, du 22 mars 1898 (1), est motivé par une nouvelle organisation des inspections générales qui sont confiées aux membres du conseil supérieur de la guerre (2). Ce décret conserve, en le développant, le système du classement à deux degrés imaginé par le décret de 1889.

Le décret de 1898 institue, par ses articles 9, 11 et 12 :

1° *Une commission d'armée* dans chaque arrondissement d'inspection générale. Cette commission, composée de l'inspecteur d'armée, membre du conseil supérieur de la guerre, président, des commandants des corps d'armée et des inspecteurs techniques, procède à un classement au premier degré.

2° *Une commission supérieure de classement* comprenant les membres du conseil supérieur de la guerre établit les tableaux d'avancement aux divers grades et les listes d'aptitude aux grades de général de brigade et de général de division ; elle donne son appréciation sur les candidatures qui lui sont soumises par le ministre pour les fonctions de commandant de corps d'armée.

Si ce décret apporte certaines modifications à celui qu'il abroge et remplace, on constate cependant que les prérogatives respectives du ministre et des commissions militaires restent les mêmes.

En 1898-1899, M. de Freycinet reprend le portefeuille de la guerre ; nous assistons alors à un bouleversement de la réglementation sans que toutefois soient changés les principes qui nous intéressent.

Le 2 mars 1899, le ministre fait modifier les disposi-

(1) D. 22 mars 1898 concernant l'établissement, à la suite des inspections générales, des listes d'aptitude, des tableaux d'avancement et des tableaux de concours aux diverses récompenses, rendu sur le rapport du général Billot (*J. O.* 23 mars 1898, p. 1788).

(2) D. 15 mars 1898.

tions récemment prises concernant le mode d'inspection des membres du conseil supérieur de la guerre (1), et comme cette modification se répercute sur les règles à suivre pour l'établissement des tableaux d'avancement, il fait signer le 3 mars un décret qui va se substituer à celui du 22 mars 1898.

Le décret du 3 mars 1899 (2) revient au système consacré par le décret du 2 avril 1889 dont il est d'ailleurs une reproduction assez exacte (3). Voici cependant les dispositions de ses articles 7, 8 et 9, car il convient de les opposer à celles de la réglementation qui va suivre et dont l'esprit est complètement différent :

Le décret institue, comme en 1889, trois sortes de commissions :

1° *Des commissions d'arme* prononçant l'inscription définitive au tableau d'avancement pour les grades d'officier subalterne et de chef de bataillon ou d'escadron ;

2° *Une commission supérieure de classement* prononçant, sur la proposition des commissions d'arme, l'inscription définitive au tableau pour les grades de lieutenant-colonel et de colonel ;

3° *Enfin, les membres du conseil supérieur de la guerre* dressent une liste de classement pour les grades de général de brigade et de général de division ; ils donnent leur appréciation sur les candidatures qui leur sont soumises par le Ministre pour les fonctions de commandant de corps d'armée.

(1) D. 15 mars 1898.

(2) D. 3 mars 1899 relatif à l'établissement des tableaux annuels de classement, rendu sur le rapport de M. de Freycinet (*J. O.* 4 mars 1899, p. 1488).

(3) Le décret du 2 avril 1889 a été rendu sous le premier ministère de Freycinet. En remettant ses dispositions en vigueur, le ministre semble plus attaché à faire prévaloir ses vues personnelles qu'à donner à nos règlements militaires la stabilité qui leur manque.

Arrivés à un tournant de la réglementation, nous devons constater que, depuis 1888, le Ministre a reconquis une partie des prérogatives qu'il avait abandonnées en 1872. La décret du 2 juin 1888 lui a fait une place dans certaines commissions, notamment dans celle qui dispose des grades supérieurs. Puis les décrets de 1889, 1898 et 1899 ont préféré lui donner des pouvoirs plus directs et lui ont réservé le droit de promouvoir aux grades de général de brigade et de général de division les candidats de son choix. Toutefois, les listes d'aptitude ou de classement à ces grades, établies par la Commission supérieure ou par le Conseil supérieur de la guerre, lui enlèvent un peu de sa liberté d'action, car ces listes sont généralement rendues publiques et il est bien difficile pour le ministre de ne pas en tenir compte. C'est contre cette atteinte aux droits du Ministre que le décret du 29 septembre 1899 va s'élever.

Dans le rapport qui précède le décret du 29 septembre 1899 (1), le général de Galliffet critique les prescriptions du décret du 3 mars qui n'a fait d'ailleurs que rappeler la plupart des mesures adoptées depuis un certain nombre d'années. Le ministre vise notamment les listes de classement des officiers généraux. Ces listes, dit-il, « portées à la connaissance du public, soit par le « *Journal Officiel*, soit autrement, imposent dans la pratique, au gouvernement de la République, des nominations dont il prend la responsabilité sans en avoir le « choix. C'est pour le Gouvernement l'abandon absolu « de ses pouvoirs ; il n'est plus que l'exécuter obligé « des volontés d'une Commission composée de quelques

(1) Décret du 29 septembre 1899 relatif à l'établissement des propositions pour l'avancement et la Légion d'honneur concernant les officiers généraux, colonels et assimilés (*J. O.* 30 septembre 1899, p. 6475).

« officiers généraux non responsables devant le Parlement.

« Aux yeux des officiers qui ont, avec raison, l'espoir  
« d'arriver aux plus hautes situations de l'armée, le  
« Gouvernement et le Ministre de la guerre ne sont rien.  
« Les commissions supérieures de classement sont tout.  
« C'est le renversement de toutes les règles de la logique  
« et de la sagesse. On ne trouvera un exemple de cette  
« manière de faire, ni dans un autre ministère français,  
« ni dans aucun autre pays... Il n'est pas admissible que  
« les décisions de commissions qui ne doivent être que  
« consultatives revêtent un caractère impératif. »

Aux termes de ce décret qui, de l'avis du général de Galliffet, « remettra les choses en leur vraie place », les colonels et généraux sont proposés pour l'avancement par leurs chefs hiérarchiques et par l'inspecteur général d'armée de l'arrondissement d'inspection dont ils font partie. Les états de proposition concernant ces officiers sont adressés au Ministre de la guerre qui décide seul des nominations à soumettre, en Conseil des ministres, à la signature du Président de la République.

Avec le décret du 9 janvier 1900 (1), on fait un nouveau pas vers la restitution au Ministre de ses prérogatives en matière d'avancement ; ce décret est le complément de celui du 29 septembre 1899, en ce sens qu'il étend les droits du Ministre en lui permettant de décider seul de l'avancement aux différents grades d'officier subalterne et d'officier supérieur. Le général de Galliffet estime en effet comme indispensable « de faire sanc-  
« tionner par décret le droit réservé au ministre seul,

(1) D. 9 janvier 1900 relatif à l'établissement des tableaux annuels de classement pour l'avancement et pour la Légion d'honneur (*J. O.* 10 janv. 1900, p. 172).

« auquel incombe la responsabilité de tout ce qui touche  
« à l'armée, d'arrêter en dernier ressort les inscriptions  
« aux tableaux d'avancement proposées par les commis-  
« sions de classement. »

Les listes de proposition établies dans les commissions sont transmises au ministre qui prononce en dernier ressort. Les listes arrêtées définitivement par le ministre constituent les tableaux d'avancement de l'armée.

Ainsi les décrets de 1899 et 1900 élaborés par le général de Galliffet font du ministre le véritable dispensateur de l'avancement à tous les grades. Toutefois, si les commissions de classement sont diminuées, elles subsistent encore. Le Ministre arrête en dernier ressort, mais elles proposent.

Par décret du 27 février 1901, les inspections générales annuelles sont supprimées et, avec elles, les commissions de classement. Ce sont les supérieurs hiérarchiques directs qui établissent et transmettent à l'avenir les propositions dont les candidats sont l'objet.

Le décret du 15 mars 1901, relatif à l'établissement annuel des tableaux d'avancement, est rédigé dans le même ordre d'idées. Le ministre exerce les choix et arrête les tableaux en tenant compte des notes et des propositions des chefs hiérarchiques mais avec une latitude qui, jusqu'alors, n'avait jamais été aussi grande. C'est au tour du pouvoir civil d'être tout-puissant en matière d'avancement des officiers.

Le décret de 1901 a fait place au décret du 12 juin 1912. Ce dernier décret est conçu à peu près dans le même esprit que le précédent. On y trouve cependant une disposition (1) reflétant les marques de confiance que le pouvoir civil témoigne plus libéralement au pouvoir mi-

(1) Rapport de présentation.



litaire depuis quelques années. Il s'agit de la création d'un organe consultatif qui ne doit pas être, affirme toutefois le Ministre, une commission de classement : « sans vouloir revenir, sous aucune forme, aux anciennes commissions de classement, il me paraît indispensable de donner aux candidats la garantie que leurs titres me sont présentés dans l'esprit d'impartialité le plus complet. J'ai donc l'intention de faire effectuer, désormais, cette présentation, pour chaque arme ou service, par une commission composée : d'un officier général n'appartenant pas au gouvernement militaire de Paris, du chef de mon cabinet et du directeur d'arme ou de service de l'administration centrale » (1).

Quel que soit le nom qu'on veuille donner à cette commission, elle n'en est pas moins une commission militaire dont le Ministre a sans doute l'intention de suivre les suggestions, puisqu'il l'a créée. Et l'on doit se réjouir de ce timide retour aux anciens errements qui font une plus large part à l'autorité militaire dans le travail d'avancement. Sa compétence est indéniable et il y a tout lieu de croire qu'elle offre moins de prise que le ministre aux influences d'ordre politique.

Signalons enfin une pratique en usage depuis 1899 et consacrée par le décret du 12 juin 1912 (art. 10). Nous savons que les tableaux d'avancement établis par le ministre sont publiés au *Journal Officiel*; seuls les officiers figurant sur ces tableaux sont susceptibles d'être promus au choix. C'est là une obligation pour le gouvernement lorsqu'il procède à des nominations, obligation légère, puisque l'établissement du tableau est le fait du Ministre.

(1) Il est curieux de constater que le décret est muet sur cette commission dont il est fait mention dans le rapport au Président de la République. Il n'en est question que dans l'instruction du 12 juin pour l'application du décret (art. 17).



Cependant elle a paru trop lourde dans un cas : « En ce « qui concerne les nominations aux grades d'officier général et à l'emploi de commandant de corps d'armée, « il n'est pas établi de tableaux d'avancement. » Le gouvernement entend rester maître, jusqu'à la dernière heure, du choix des chefs militaires appelés aux grades les plus élevés de la hiérarchie.

§ 3. — Quelques idées critiques sur la question  
de l'avancement.

Dans une matière aussi touffue que celle de l'avancement des officiers, nous avons jugé utile d'examiner chronologiquement tous les textes qui la régissent. Quelques observations sont nécessaires.

Il faut d'abord noter l'extrême variabilité de la réglementation. C'est une remarque qui s'applique à de nombreux sujets concernant l'armée, mais elle est plus spéciale à tout ce qui touche au corps d'officiers, véritable ossature du pouvoir militaire : c'est ainsi que les règles sur l'avancement des hommes de troupe n'ont pour ainsi dire pas varié depuis 1832.

Les changements fréquents des dispositions réglementaires sur l'avancement des officiers tiennent à plusieurs causes ; l'instabilité de nos ministres, leur caractère beaucoup plus politique qu'administratif, les courants d'opinion plus ou moins favorables à l'élément militaire sont parmi les causes principales. Quelquefois aussi le désir de mieux faire est un mal ; car elle est encore loin de nous la solution juste qui satisfera à la fois les intérêts des gouvernements, les intérêts généraux de l'armée et les intérêts particuliers de ses 30,000 officiers.

En deuxième lieu, nous devons à la vérité de signaler

les nombreuses critiques dont les commissions de classement ont été l'objet et les craintes de ceux qui, à la lecture des textes de 1912, en appréhendent le retour (1).

On leur a reproché d'annihiler l'action du gouvernement sur la nomination des officiers ; mais précisément nous craignons que cette action ne soit trop grande. On a prétendu qu'avec le système des commissions de classement les erreurs étaient nombreuses ; elles avaient ceci de particulièrement grave, a-t-on dit, que leurs auteurs étant une collectivité irresponsable, elles ne pouvaient être réparées. La responsabilité était peu effective, en effet, et les intéressés pouvaient en souffrir. Mais, avec l'institution du double degré de classement, n'est-il pas possible de prévoir une sorte d'appel en faveur de l'officier qui se croit lésé dans ses droits à l'avancement, la décision de la Commission supérieure pouvant être portée devant le ministre ?

On a fait également aux commissions de classement des reproches d'un ordre plus délicat : on a mis en doute leur équité et la largeur de vues de leurs membres. Nous écartons sans les discuter de pareils reproches parce que nous les croyons injustifiés (2).

On a songé à substituer au système de la loi de 1832 celui de l'avancement à l'ancienneté par sélection ; les officiers pourraient bénéficier de majorations d'ancienneté ou subir des diminutions d'ancienneté. Mais un tel système ne résoud pas la question, car il reste à déterminer l'autorité distributive de ces récompenses et de ces punitions. Serait-ce le ministre ? Seraient-ce des commissions d'officiers généraux ?

(1) Dans ce sens, v. une étude sur les *Réformes militaires*, due au général Lebas (Lavauzelle, Paris, 1912).

(2) V. Rapport sur le budget de la guerre pour l'exercice 1902, par M. Berteaux ; tit. IV, § 3 (*J. O.* 1901, Chambre, annexes I, p. 1489).

Les commissions d'officiers généraux ont l'avantage d'allier la compétence au souci de la justice et d'être exemptes de toute préoccupation politique. Nous leur reconnaissons cependant un vice grave : l'attribution de l'avancement à la majorité des suffrages. Or le vote est un affaiblissement de l'autorité et la négation de la responsabilité du chef. Peut-être aussi, la centralisation de ces commissions était-elle défectueuse : insuffisante pour les commissions d'arme (infanterie) ou les commissions régionales, elle paraissait excessive pour la commission supérieure.

Si notre législation militaire n'avait pas une répugnance, faite de la crainte du pouvoir militaire, à grouper dès le temps de paix les corps d'armée en armées, sous la haute direction des membres du Conseil supérieur de la guerre, la dévolution de l'avancement pourrait se faire en parfaite connaissance de cause, d'après les règles essentielles suivantes :

1° Les listes d'aptitude aux grades d'officier subalterne et d'officier supérieur seraient arrêtées définitivement par le général commandant l'armée, sur la proposition de ses subordonnés immédiats.

2° Le classement des généraux serait assuré par le conseil supérieur de la guerre ; les candidats proposés au choix du gouvernement ne pourraient être écartés de la liste de proposition, tenue secrète, plus de deux années de suite.

3° Au ministre serait réservée la fixation du nombre des candidats à inscrire pour chaque grade, dans chaque armée, sur les listes d'aptitude, et aussi la fixation du nombre des colonels et généraux à porter sur les listes de proposition.

Telles sont les règles avec lesquelles on pourrait appliquer la loi de 1832. Les choix seraient uniquement basés

sur la valeur militaire des candidats et les prérogatives du gouvernement maintenues dans de justes limites (1). D'ailleurs n'est-il pas dans l'intérêt même du Gouvernement de confier les armées du pays aux chefs qui lui sont signalés comme les plus capables ? En obéissant à des craintes manifestement exagérées, le gouvernement de la République semblerait se préoccuper beaucoup plus de sa propre existence que de celle du pays. Or ces deux

(1) En 1849, dans une savante étude sur la *Constitution militaire de la France*, le général Paixhans, ancien polytechnicien, posait en équation le problème de l'avancement, tout en laissant une part d'action au pouvoir exécutif.

« Comptez à chacun la durée de ses services : voilà un premier  
« chiffre qui assure une part à l'ancienneté. Comptez, par un second  
« chiffre, le résultat du vote secret des camarades : voilà une part à  
« l'élection. Comptez, par un troisième et par un quatrième chiffre,  
« l'opinion des chefs supérieurs et celle des inspecteurs généraux :  
« voilà pour la discipline et l'autorité.

« Ajoutez, par un dernier chiffre, la part des campagnes de guerre  
« (peut-être aussi des blessures).

« La somme de ces diverses valeurs comprendra tout ; aucuns  
« droits, aucunes supériorités, aucunes compétences, n'auront été  
« omis ; et un tableau, publié tous les ans, classera ainsi, grade par  
« grade, arme par arme, chacun au rang qu'il aura véritablement  
« mérité.

. . . . .  
« Et il n'est pas à dire que son pouvoir (celui du ministre) soit  
« annulé par cette méthode : puisque les chiffres sont établis par les  
« chefs auxquels il a confié les régiments, et par les inspecteurs qu'il  
« a chargé d'agir pour lui. De plus : il confère toujours tous les  
« emplois. De plus encore : il met d'office à la retraite au minimum  
« d'âge. Enfin, s'il y a quelque perte quant à la fiction, il y a tout  
« bénéfice quant à la réalité.

« Pour les hauts grades, à partir par exemple de celui de colonel,  
« il pourra être bien de laisser au pouvoir un certain choix entre les  
« premiers numéros ; mais, alors même, jamais ce choix n'aura été  
« aussi parfaitement préparé. »

existences sont si étroitement liées l'une à l'autre qu'il serait d'un égoïsme imprudent de ne pas songer avant tout au salut de la France.

En dernier lieu, nous devons rechercher l'idée dominante de la législation sur l'avancement des officiers.

D'abord la période révolutionnaire est toute de réaction contre les privilèges de l'ancien régime ; l'ancienneté permet d'obtenir tous les grades. Cependant, dès 1793, les emplois élevés de la hiérarchie sont généralement donnés au choix du pouvoir exécutif. Ce principe ne faillira plus, sauf de 1872 à 1889, époque de la toute puissance des commissions militaires.

Cet exposé appelle deux constatations :

1° La désignation des officiers à promouvoir aux grades de général est presque toujours rentrée dans les prérogatives du pouvoir civil ;

2° Cette désignation n'a cessé de lui appartenir qu'à deux époques qui coïncidaient avec l'avènement d'une République.

Nous ne pensons pas que les gouvernements futurs abandonnent jamais les prérogatives actuelles ; il peut être de leur intérêt de dispenser en connaissance de cause les grades qui confèrent une autorité étendue, susceptible de devenir dangereuse pour la forme du gouvernement.

Quant à cette coïncidence de l'extension des droits du pouvoir militaire avec l'avènement d'une République elle est due sans doute aux idées de libéralisme qui accompagnent les premiers pas des gouvernements républicains.

## CHAPITRE IX

### SUBORDINATION SOLENNELLE ET SUBORDINATION PAR LE SIMPLE EFFET DE LA LOI

Une des causes les plus évidentes de la subordination du pouvoir militaire au pouvoir civil réside dans la crainte inspirée par une force armée, aussi propre à soutenir les Constitutions qu'à les renverser. Le cantonnement juridique de l'armée, l'abaissement de ses membres les plus stables et les plus puissants, par suite les plus dangereux, offrent des garanties indiscutables de sécurité. En décidant que les troupes ne peuvent se mettre d'elles-mêmes en mouvement, en plaçant les chefs sous son étroite dépendance, le pouvoir civil, semble-t-il, dispose d'une force soumise et obéissante ; mais cette soumission, cette obéissance sont simplement édictées par la loi ; ne pourrait-on pas les renforcer par un engagement solennel, une promesse formelle des membres du pouvoir subordonné ?

La plupart des gouvernements, en effet, ont pensé rendre plus complète la soumission aux pouvoirs publics des soldats et des chefs par l'obligation du serment de fidélité.

Cette idée a été fort bien exprimée par la Constitution de la Pologne du 5 mai 1791, Constitution qui ne fût qu'un beau songe que l'Impératrice de Russie et le roi de



Prusse dissipèrent. On lit dans le chapitre XI de cet acte : « Afin que les troupes ne puissent jamais s'écarter  
« de l'objet de leur destination, elles doivent être cons-  
« tamment subordonnées au pouvoir exécutif ; en consé-  
« quence, elles seront tenues de faire à la nation et au  
« roi serment de leur rester fidèles, et d'être les premiers  
« défenseurs de la Constitution nationale (1). »

Ainsi, le serment de fidélité vient s'ajouter aux prescriptions de la loi pour en mieux assurer l'application. La société civile croit affermir sa souveraineté par un acte solennel, contrat mystique pour les uns, promesse publique pour les autres, engagement d'une grande valeur morale pour tous ; mais le serment ne vaut que par les hommes qui s'obligent à le respecter.

A Rome, le serment militaire engageait le citoyen à la soumission la plus entière, mais, s'il faut en croire Polybe, le serment prêté par le soldat romain n'était qu'une promesse d'obéissance aux chefs (2). Dans les premiers siècles de la monarchie française, le vassal promet à son suzerain, par des paroles sacramentelles, d'être son homme et de le défendre contre tous. Quand le régime féodal disparaît, le serment subsiste sous d'autres formes. Charles V, voulant grouper en corps soldés et disciplinés nobles et brigands, donne une commission royale à chaque capitaine, en exigeant de lui et de ses hommes le serment.

Sous Louis XI, les chefs militaires reçoivent le collier de l'ordre de Saint-Michel mais ils doivent, en échange, prêter serment de ne jamais prendre les armes contre le roi. Ses successeurs maintiennent l'obligation du serment militaire et la Révolution elle-même le conserve en lui

(1) De La Croix. *Constitution des principaux Etats de l'Europe et des Etats-Unis d'Amérique*, t. III, p. 279, Paris, 1793.

(2) Polybe. *Hist.*, liv. VI, ch. iv.

donnant une forme qui ne parvient pas à faire oublier son premier caractère : on jure le plus souvent devant l'autel de la patrie.

La Révolution est riche en serments ; ils sont connus sous le nom de serments civiques. Les députés du tiers donnent l'exemple dans la salle du Jeu de Paume. Peu après, dans la séance du 9 août 1789, Mounier propose d'exiger des troupes le serment d'obéissance aux magistrats civils, et sa formule est adoptée après de longs débats. Le 7 janvier 1791, un décret ordonne que toutes les milices nationales prêteront le serment de fidélité. Le 28 février, un autre décret prescrit que chaque année, les officiers et les soldats prêteront individuellement serment « de rester fidèles à la nation, à la loi, au roi, à la « Constitution décrétée par l'Assemblée nationale et « acceptée par le roi » (1).

Mais les soldats ne craignent pas de se parjurer. Le ministre de la guerre, La Tour du Pin, dans un rapport du 4 juin, signale les nombreux désordres des troupes : « Le corps militaire, dit-il à l'Assemblée nationale, menace « de tomber dans la plus turbulente anarchie. Des régi- « ments entiers ont osé violer à la fois le respect dû aux « ordonnances, au roi, à l'ordre établi par vos décrets « et à des serments prêtés avec la plus imposante solen- « nité » (2).

L'armée en effet tombe dans l'anarchie ; des pétitions demandent son licenciement. Alors paraît le décret du 13 juin 1791 qui est le document le plus complet du

(1) D. des 28 fév., 21 mars et 28 avril 1790 concernant la Constitution de l'armée.

(2) Quelques jours après, paraît le décret du 10 juin 1790, relatif à la Fédération générale des gardes nationales et des troupes du royaume ; ce décret est suivi de la formule complète du serment fédératif.

genre. L'article 3 est ainsi conçu : « Chaque général d'armée et chaque officier général commandant en chef une division militaire signera la déclaration suivante : Je promets sur mon honneur d'être fidèle à la nation, à la loi et au Roi, de ne prendre part directement ni indirectement, mais au contraire de m'opposer de toutes mes forces, à toute conspiration, trame ou complot qui parviendraient à ma connaissance, et qui pourraient être dirigés soit contre la nation et le Roi, soit contre la Constitution décrétée par l'Assemblée nationale et acceptée par le roi, d'employer tous les moyens qui me sont confiés par les décrets de l'Assemblée nationale, acceptés ou sanctionnés par le Roi, pour les faire observer à ceux qui me sont subordonnés par ces mêmes décrets ; consentant, si je manque à cet engagement, à être regardé comme un homme infâme, indigne de porter les armes et d'être compté au nombre des citoyens français ». L'article 4 ordonne qu'une déclaration pareille sera signée par tous les officiers. En outre, l'article 7 prévoit les remplacements qui pourraient être nécessités par la réforme de ceux des dits officiers qui ne se seraient point conformés au présent décret » ; le même article prescrit enfin à chaque colonel d'assembler son régiment et de lui donner connaissance de l'engagement d'honneur contracté par les officiers ; « après quoi les sous-officiers et soldats lèveront la main en signe d'acquiescement et d'adhésion, et s'associeront au même engagement ».

L'assemblée nationale prend donc, semble-t-il, les précautions les plus complètes : au procédé du cantonnement juridique elle ajoute le serment. Cette double garantie lui paraît cependant incomplète car elle exige en outre, dans l'article 11 de son décret, l'emploi du cantonnement territorial : « Le roi sera prié d'ordonner à toutes les troupes de ligne qu'elles aient à se tenir prêtes à se rendre dans

« des camps d'instruction, où elles s'occuperont d'évolutions et de tous autres exercices relatifs à l'art de la guerre » (1).

Depuis la Révolution, aucun gouvernement n'a manqué de faire jurer fidélité à la Constitution, excepté cependant la République de 1848 qui abolit le serment politique. Le Président de la République seul était astreint au serment. On sait comment Louis Bonaparte a tenu le sien, ce qui ne l'a pas empêché de rétablir en 1852 le serment de fidélité. Cet acte solennel exigé non seulement des officiers mais aussi de tous les fonctionnaires a été définitivement aboli par le décret du 5 septembre 1870.

Ainsi, de nos jours, les officiers ne sont plus astreints au serment de fidélité à la Constitution (2). On trouve cependant des vestiges de cette pratique ancienne dans les actes d'engagement et de rengagement des hommes de troupe. L'acte d'engagement renferme une phrase ainsi conçue : « Après quoi nous avons reçu l'engagement de M..., lequel a promis de servir avec fidélité et honneur pendant .... ans à partir de ce jour ». Dans l'acte de rengagement on trouve une formule identique : « Ensuite de quoi nous avons reçu le rengagement de M..., lequel a promis de continuer à servir avec fidélité et honneur et de rester sous les drapeaux pendant l'espace de.... à compter du.... » (3). Mais il ne s'agit là que d'une formule isolée et peu précise.

(1) D. 13 juin 1791 relatif au serment des officiers et soldats.

(2) Le général Lebas, dans ses *Réformes militaires*, préconise le retour aux errements antérieurs : Il faut que l'officier « connaisse parfaitement les lois constitutionnelles du pays et qu'il ait juré solennellement de leur être fidèle, sous peine de sanctions particulièrement graves ».

(3) D. 27 juin 1905, art. 10, et Inst. du 8 février 1911 (B. O. E. M., vol. 68<sup>e</sup>).

Bien avant son abolition, le serment politique ou serment de fidélité à la Constitution a perdu toute raison d'être. Conforme à l'esprit de la féodalité et de la monarchie d'ancien régime, il est contraire au dogme de la souveraineté inaliénable du peuple, contraire à la mutabilité des constitutions ; un citoyen ne peut jurer qu'il obéira toujours à une Constitution que la nation peut modifier ou renverser d'un moment à l'autre. Enfin l'histoire nous montre que le serment politique n'a pas toujours maintenu l'armée dans l'obéissance aux pouvoirs publics et n'a jamais empêché les changements de régime.

La subordination de l'armée ne doit être assurée que par la loi, par elle seule. L'idée d'un engagement indissoluble et perpétuel a vécu, car la soumission est dans l'obéissance aux lois et non dans de vains artifices, dans des actes plus ou moins solennels imposés à des citoyens qui ne peuvent refuser d'y souscrire. La subordination par le simple effet de la loi est la plus simple, la plus saine qu'on puisse concevoir. Il reste à souhaiter, après plus de quarante années de paix intérieure, qu'elle soit moins faite de crainte et de prévention, qu'elle soit limitée dans ses effets, légère et bienveillante pour ceux qui doivent la supporter en silence. La subordination du pouvoir militaire au pouvoir civil n'est pas l'affirmation d'une supériorité rigide et absolue, elle doit être et rester un simple principe de droit public.





## TITRE III

### ECHECS AU PRINCIPE DE LA SUBORDINATION

Les textes nombreux qui régissent l'armée ont cherché à résoudre le problème de son organisation et de son rôle par l'application du double principe de la séparation et de la subordination : la force armée, organisée à part, a été mise au rang des incapables et ses membres permanents placés sous la dépendance entière du pouvoir civil. Mais tout principe comporte des exceptions, dans l'intérêt même de la matière qu'il gouverne, et le pouvoir civil, guidé par des raisons impérieuses, n'a pas manqué de laisser fléchir une règle dont l'observation absolue, quelles que fussent les circonstances, eût été inconciliable avec l'affermissement de la paix publique.

Ainsi, le pouvoir civil a consenti de lui-même des exceptions aux deux principes de la séparation et de la subordination. Le principe de la subordination est mis en échec sinon fréquemment, du moins toutes les fois où la prédominance du pouvoir civil ne s'explique plus rationnellement ; dès qu'il s'agit de questions d'art militaire ou d'ordre technique, d'interventions motivées par l'urgence, de la discipline dans l'armée et des nécessités de la mobilisation, le pouvoir civil s'abstient sagement d'une ingérence qui paralyserait l'action des chefs militaires. Quant au principe fondamental de la séparation,

il reste à peu près intangible : on n'y porte atteinte que pour assurer le salut immédiat de la société civile : l'abandon exceptionnel de ce principe aboutit au régime militaire, à l'état de siège.

Nous énumérerons d'abord les différents cas où l'armée jouit d'une autonomie à peu près complète ; ensuite nous étudierons dans des chapitres distincts l'organisation de la justice militaire et l'exécution des réquisitions militaires pour lesquelles la plus grande indépendance est laissée au pouvoir militaire, enfin l'état de siège, véritable régime dictatorial qui engendre la confusion des deux pouvoirs et, par voie de conséquence, la prédominance du pouvoir militaire.

## CHAPITRE I

### L'AUTONOMIE DU POUVOIR MILITAIRE

La subordination de l'armée ne peut guère exister qu'autant qu'il s'agit de sa composition, de son organisation générale et de ses rapports normaux avec le pouvoir civil. Cette subordination, en effet, fait place à une certaine autonomie, dans les limites tracées par la loi, lorsque l'indépendance est nécessaire au pouvoir militaire pour assurer avec succès la mission qui lui est confiée.

Cette idée est exprimée pour la première fois dans un décret des 8-10 juillet 1791 (titre III) : « Dans tous les  
« objets qui ne concernent que le service purement mili-  
« taire, l'autorité militaire sera absolument indépendante  
« du pouvoir civil, tels que la défense des places, la garde  
« et la conservation de tous les établissements et effets  
« militaires, comme hôpitaux, hospices, arsenaux,  
« casernes, magasins, prisons, vivres, effets d'artillerie  
« ou fournitures à l'usage des troupes, la police des  
« quartiers, la tenue, la discipline et l'instruction des  
« troupes ».

Macarel émet une idée analogue : « L'art militaire  
« embrasse la formation, la discipline, la conduite et la  
« conservation des armées. Une seule de ces choses, la  
« conduite des armées (que l'on divise en tactique et en  
« stratégie), comprend la direction et l'emploi des

« troupes, les évolutions, les exercices, le mouvement et  
« l'action combinée des armes, les batailles, les combats,  
« les sièges, c'est le domaine des capitaines (1). »

Si maintenant on s'attache à rechercher dans la tradition et dans les textes les cas d'autonomie du pouvoir militaire, on aboutit à l'énumération suivante :

1° La direction des troupes est l'œuvre exclusive des chefs. S'il s'agit d'opérations militaires, une liberté complète d'action est laissée aux généraux ; s'il s'agit d'exécuter une réquisition, « l'autorité militaire reste seule juge des moyens de son exécution » (2). Enfin « l'autorité militaire seule peut faire battre ou sonner la générale » ; il est vrai « qu'elle en avertit l'autorité civile » (3).

2° « L'autorité civile ne peut s'immiscer dans les actes de la police militaire ». Ainsi le commandant d'armes peut consigner les auberges, cafés, cabarets et autres lieux publics, aux troupes de la garnison quand il le juge nécessaire à l'intérêt de la discipline ou de l'hygiène, sans être tenu de se concerter au préalable avec l'autorité civile (4).

3° L'autorité militaire est maîtresse souveraine de son personnel dès qu'il est incorporé. C'est ainsi qu'elle est seule juge du renvoi dans leurs foyers des militaires devenus inaptes au service actif : la commission de réforme qui prononce leur radiation des contrôles de l'armée se compose d'un général de brigade, d'un sous-intendant militaire, du commandant de recrutement de la subdivision et de l'officier commandant la gendarmerie de l'ar-

(1) Macarel. *Dr. admin.*, I, p. 145.

(2) L. 8-10 juillet 1791, tit. III, art. 17 ; L. 26 juillet, 3 août 1791, art. 23 ; D. 20 mai 1903 (service de la gendarmerie), art. 92 ; Inst. 20 août 1907 (maintien de l'ordre public), art. 18. — V. *suprà*, Réquis. civiles, l'interprétation actuelle de cette disposition.

(3) D. 7 octobre 1909, art. 73 ; cf. D. 8-10 juillet 1791, art. 47.

(4) D. 7 octobre 1909, art. 39 et 66.

rondissement (1). Nous savons, au contraire, que les opérations préliminaires de l'incorporation sont dirigées par le personnel préfectoral et que les exemptions du service et les ajournements sont prononcés par le Conseil de révision présidé par le préfet et composé de trois membres civils et d'un membre militaire (2).

4° L'armée s'administre elle-même. La loi du 16 mars 1882, dans son article 3, dispose que « le principe général de l'organisation des services de l'armée est la séparation en : direction, gestion ou exécution, contrôle ». La direction et la gestion sont confiées à des officiers. Le contrôle est assuré, il est vrai, par un personnel ne relevant que du ministre, mais « les contrôleurs n'exercent aucune action immédiate sur la direction ou sur l'exécution du service. Ils ne peuvent diriger, empêcher ou suspendre aucune opération » (3).

5° L'autorité militaire est libre de refuser le concours individuel ou collectif des membres de l'armée aux œuvres ou entreprises civiles, si elle estime qu'il doit en résulter une gêne quelconque pour le service ou pour la discipline. « Si les autorités civiles consultées ont émis des avis favorables, l'autorité militaire ne doit s'inspirer que

(1) Inst. 21 janv. 1910.

(2) L. 21 mars 1905, art. 16.

(3) D. du 28 octobre 1882, art. 10 (B. O. E. M., vol. 64). Le rapport qui précède ce décret est animé cependant du souci d'assurer au corps du contrôle l'indépendance nécessaire pour garantir l'exécution de son mandat : « Bien que recruté dans tous les corps et services à des degrés différents de la hiérarchie militaire, le corps du contrôle, ne relevant que du Ministre de la guerre et n'opérant qu'en vertu de sa délégation, doit être dans une indépendance entière des chefs militaires, et la hiérarchie qui lui est propre ne comporte aucune assimilation de situation ni de prérogatives avec les grades qui forment les différents échelons de la hiérarchie générale ».

des nécessités du service, de l'instruction et de la discipline, ainsi que de l'observation des lois et des règlements en vigueur, pour *accepter ou refuser* » (1).

6° Enfin l'armée peut être amenée exceptionnellement à se mettre en mouvement sans un ordre des autorités civiles ; elle agit alors spontanément sans autre réquisition que la délégation de la loi. L'article 106 C. I. C. permet en effet à tout dépositaire de la force publique de saisir un prévenu surpris en flagrant délit ou poursuivi par la clameur publique, sans qu'il soit besoin de mandat d'amener. Mais il ne s'agit là, en réalité, que d'une réquisition légale et permanente qui appartient à tous les particuliers ; c'est par application de cette disposition que les chefs de poste peuvent être « dans le cas de faire procéder à une arrestation sur la plainte ou l'avertissement d'un tiers, sans l'intervention d'un officier de police » (2).

Outre ces quelques cas d'autonomie, il existe trois importantes matières, déjà citées, dans lesquelles le pouvoir militaire jouit d'une large indépendance ; l'étude de ces matières nous montrera que l'une d'elles, la justice militaire, est fort attaquée, que les deux autres, les réquisitions militaires à l'état de siège sont sévèrement réglementées. Il n'y a là rien qui doive surprendre : plus l'indépendance de pouvoir militaire est complète, plus on la croit dangereuse.

(1) Inst. 23 août 1940, art. 4 (B. O. E. M., vol. 31). On ne doit pas oublier cependant que « l'autorité administrative doit toujours, quel que soit le pétitionnaire, être consultée, avant tout examen, par l'autorité militaire qui a pouvoir de décision » ; et que « les avis défavorables des autorités administrative et municipale entraînent forcément le rejet de la demande ».

(2) D. 9 octobre 1909, art. 29 ; cf. D. 20 mai 1903, art. 147, et circ. 10 août 1904 (B. O. E. M., vol. 31).



## CHAPITRE II

### LA JUSTICE MILITAIRE

En affirmant que le pouvoir militaire échappe à la subordination du pouvoir civil par l'organisation d'une justice spéciale, nous nous bornons à rappeler que tous les membres de l'armée inculpés d'un délit ou d'un crime, quelle qu'en soit la nature, sont traduits, en temps de paix comme en temps de guerre, devant des tribunaux spéciaux composés exclusivement de militaires. La police judiciaire, l'instruction, le jugement, l'exécution du jugement, tout l'appareil de cette justice spéciale, en un mot, est entre les mains du personnel de l'armée : la répression judiciaire n'est que le prolongement de la répression disciplinaire.

Cet ensemble de dispositions résulte des prescriptions de la loi du 9 juin 1857 aux termes de laquelle : 1<sup>o</sup> la justice militaire est rendue par des conseils de guerre, éventuellement par des conseils de revision et des prévôtés ; 2<sup>o</sup> tout individu appartenant à l'armée est justiciable des conseils de guerre (1). En résumé, l'armée est dotée de tribunaux qui lui sont propres et dont la compétence, envisagée au seul point de vue *ratione personae*, résulte de la qualité militaire de l'inculpé.

L'institution de la justice militaire, autonome et indé-

(1) C. J. M., art. 1, 55, 62 et 72.

pendante, n'est-elle pas un privilège dangereux ? Les membres du pouvoir militaire, les officiers surtout, se sachant jugés par leurs pairs, ne vont-ils pas s'insurger contre le pouvoir civil, résister à ses injonctions, forts de la complicité d'une juridiction qui partage leurs sentiments, prête comme eux à se révolter contre la loi ? C'est à la crainte plus ou moins avouée d'un pareil danger, c'est aussi, d'une façon plus générale, au désir d'étendre la prédominance du pouvoir civil qu'il faut attribuer les nombreux assauts subis par la justice militaire.

Parmi les adversaires de la justice militaire, quelques-uns en demandent la suppression complète et réclament pour l'armée des tribunaux de droit commun. Voyons leurs arguments.

1<sup>o</sup> *Nécessité de l'unité de juridiction.* — Certains prétendent s'appuyer sur la tradition révolutionnaire et proclament que nul ne peut être distrait de ses juges naturels, que les mêmes délits doivent être punis des mêmes peines, sans aucune distinction de personne. Le soldat naît citoyen ; ce n'est pas sa présence sous les drapeaux qui lui fait perdre cette qualité : on ne peut donc le traiter autrement qu'en citoyen quand il transgresse les lois, et c'est à la société, à la justice civile, qu'appartient la connaissance des délits ou des crimes qu'il a pu commettre (1).

On doit répondre tout d'abord que les Assemblées de la période révolutionnaire n'ont pas prétendu soumettre tous les citoyens à un seul ordre de tribunaux mais seulement interdire le rétablissement de juridictions privi-

(1) Cf. Discours de M. Bonnevey à la séance de la Chambre du 15 mars 1909 (*J. O.* 16 mars 1909, p. 731). L'orateur invoque la constitution de 1791 ; voir dans la note suivante ce qu'il faut penser de cette référence.

légées : elles ont en effet posé le principe de juridictions diverses, spéciales à certains objets, et qui furent instituées dans la suite (1). Ce sont les Assemblées révolutionnaires qui créèrent les Cours martiales en 1790, les tribunaux criminels militaires en 1793 ; la pluralité des juridictions est donc l'œuvre de la Révolution et elle n'a fait que s'affirmer dans la suite chaque fois qu'est apparue la nécessité de spécialiser les fonctions judiciaires.

En second lieu, il est difficile d'admettre que les magistrats civils sont les juges naturels des militaires. Ce raisonnement serait peut-être acceptable si la loi ne refusait pas au citoyen devenu soldat la plupart des droits civils et politiques et ne lui imposait pas des devoirs nouveaux et nombreux. Mais le soldat est un justiciable d'un caractère spécial ; chez lui, la qualité de militaire absorbe celle de citoyen.

2° *Insuffisance des connaissances juridiques des juges militaires.* — Cet argument est le plus dangereux, parce qu'il repose sur un fait non contestable et facile à exagérer. Les juges des conseils de guerre sont évidemment peu familiarisés avec le droit pénal, mais la raison est insuffisante pour faire passer la juridiction militaire aux mains des magistrats civils ; un remède plus simple

(1) La loi des 16-24 août 1790, art. 17, dispose : « L'ordre constitutionnel des juridictions ne pourra être troublé ni les justiciables distraits de leurs juges naturels par aucune commission, ni par d'autres attributions ou évocations que celles qui seront déterminées par la loi ». Les textes postérieurs s'expriment en termes identiques. Const. 3-14 sept. 1791, tit. III, ch. v, art. 4 ; Const. an III, art. 204. D'ailleurs, la Constitution de 1791, invoquée par M. Bonnevey, ne dit-elle pas, dans son titre IV, art. 13 : « L'armée de terre et de mer et la troupe destinée à la sûreté intérieure sont soumises à des lois particulières soit pour le maintien de la discipline, soit pour la forme des jugements et la nature des peines en matière de délits militaires ».

serait d'adjoindre au Conseil un juge professionnel (1). Sur cette question délicate et d'ailleurs peu démontrée de l'incapacité juridique des officiers, nous citerons des opinions autorisées. En 1827, dans une Commission de la Chambre des Pairs, le vicomte de Bonald s'exprimait ainsi : « On parle des connaissances juridiques qui  
« manquent à des militaires, mais on oublie qu'elles  
« manquent également à la plupart des jurés souvent  
« moins instruits que nos officiers, et que les juges eux-  
« mêmes n'exercent dans les jugements qu'une fonction  
« presque mécanique, celle d'ouvrir le Code criminel et  
« d'indiquer la peine applicable au fait déclaré criminel  
« par le jury, et c'est ce qui fait que très souvent, dans les  
« causes capitales, les jurés combinent leurs suffrages de  
« manière à forcer les magistrats à juger ». A la même époque, le ministre de la guerre prenait la défense des juges militaires : « Sans doute, disait-il, les magistrats  
« ont plus de science que nous ne pouvons en avoir en  
« matière de jurisprudence ; sans doute ils ont plus  
« profondément réfléchi sur tout ce qui constitue l'es-  
« sence de la justice en général, mais l'habitude que  
« nous avons des mœurs, du caractère et des actes ordi-  
« naires des hommes que nous commandons, nous rend,  
« je ne crains pas de le dire, de meilleurs juges que les  
« magistrats pour tout ce qui concerne les hommes de  
« notre profession ». Plus récemment, le général Cherfils écrivait : « Pour être juge, il n'est point nécessaire de  
« posséder une science juridique bien approfondie. Pour  
« bien juger il faut avoir le sens simple et droit et mettre  
« à son service un cœur dont la compassion ne voile  
« pas la notion essentielle du bien public. Tous nos

(1) V. en ce sens un article de M. Larnaudé dans la *Revue pénitentiaire* de juillet-août 1902.

« officiers, par la vie saine de leurs occupations et par la  
« pratique quotidienne du maniement des forces mora-  
« les et des faiblesses humaines, sont, de ce fait, aptes  
« à faire des juges de simple et parfaite équité » (1).

3° *Défaut d'indépendance des juges militaires.* — Imposer les fonctions de juge à des officiers, dit-on, c'est leur demander l'oubli des habitudes de toute une vie d'obéissance sans discussion ; le défaut d'indépendance tient à la nature d'une carrière sévèrement hiérarchisée. Les juges peuvent être influencés par leur président, et le conseil de guerre en entier peut obéir aux suggestions du commandement.

On doit répondre que le seul fait de la soumission n'empêche pas un subordonné de remplir impartialement les devoirs que lui ordonne la loi et que lui commande sa conscience. D'ailleurs, des dispositions réglementaires assurent l'indépendance des juges : *a)* l'influence du président du conseil de guerre sur les juges, ses inférieurs, est limitée par ce fait qu'il recueille les voix en commençant par le grade le moins élevé et qu'il émet son opinion le dernier (2) ; *b)* le commandement n'a pas toute liberté dans la désignation des juges ; les officiers et sous-officiers sont appelés successivement, et dans l'ordre d'inscription d'un tableau affiché au greffe, à siéger dans les conseils de guerre (3) ; *c)* l'état d'officier, c'est-à-dire la possession du grade, constitue pour le magistrat militaire une garantie d'indépendance. Enfin, une simple statistique prouve que les juges ne sont nullement influencés par deux décisions successives du général Commandant le Corps d'armée : l'ordre d'informer et l'ordre de mise

(1) Général Cherfils ; ce qu'il faut voir dans la réforme des Conseils de guerre (*Echo de Paris*, 6 décembre 1914).

(2) C. J. M., art. 431.

(3) C. J. M., art. 19 et 20.

en jugement. Au cours des débats de 1909 sur la réforme des conseils de guerre, des orateurs ont rappelé que le nombre des acquittements s'élevait en moyenne à 14 0/0 des jugements rendus (1).

4° *Rigueur excessive des peines.* — La plupart des peines édictées par le C. J. M. sont d'une sévérité excessive, il faut le reconnaître, mais la loi peut les adoucir sans modifier l'organisation et le fonctionnement des tribunaux militaires. On doit ajouter, cependant, que le maintien de ces peines, dans l'organisation actuelle et dans les circonstances présentes, se justifie par deux ordres de considérations :

a) Les rigueurs du Code sont corrigées par deux dispositions. Nous savons que trois voix sur sept suffisent pour l'acquittement et que deux des juges sont du même grade que l'accusé ; on a donc multiplié les éléments d'une indulgence à laquelle peuvent donner lieu la camaraderie et la parité de position.

b) L'influence néfaste de l'antimilitarisme dans ces dernières années exige une justice implacable dans l'armée. Une campagne savamment et insidieusement organisée a fait de l'insoumission et de la désertion un péril national devant lequel on ne peut désarmer (2).

(1) Débats parl. Ch. dép., séance du 15 mars 1909 (*J. O.* 16 mars, p. 736).

(2) Le 2 avril 1908, le général Picquart, ministre de la guerre, faisait ces tristes déclarations : « En 1898, disait-il, 1.904 soldats ont déserté et 1.678 hommes ne se sont pas soumis à la loi militaire. Les chiffres augmentaient d'année en année, et, en 1904, on constatait 2.316 désertions et 4.737 insoumissions. Et cela continuait. En 1905, 2.674 déserteurs et 7.807 insoumis ; en 1906, 3.028 déserteurs et 10.480 insoumis ; en 1907, 3.437 déserteurs et 10.630 insoumis. La progression est constante ». Et M. Thomson, ministre de la marine, s'associant à ces déclarations, avouait que le chiffre des désertions dans la marine avait plus que triplé depuis 1898. D'après les docu-



5° *Acquittements injustifiés prononcés par certains tribunaux militaires.* — On reproche à certains tribunaux militaires d'être entré en conflit avec la loi en acquittant des officiers qui refusèrent leur concours à la police locale lors de l'application de la loi de séparation et de l'expulsion des congrégations. Ce reproche est immérité ; ceux qui l'adressent à la justice militaire ignorent les causes des acquittements prononcés par les conseils de guerre de Nancy, de Bordeaux et de Nantes.

a) Les réquisitions adressées à la troupe furent pour la plupart entachées d'irrégularités. Certaines furent remises directement à des chefs de troupe et non pas, comme semblait l'indiquer le règlement, à l'autorité la plus élevée en grade résidant au siège de l'autorité civile requérante (1). D'autres réquisitions, irrégulières en la forme, furent rejetées par les commandants de troupe qui se conformèrent ainsi à la loi et aux instructions ministérielles. On trouve la preuve de ces irrégularités, peut-être aussi la justification des refus qu'elles entraînèrent, dans

ments du ministère de la guerre, on pouvait, le 31 décembre 1908, compter 12.338 déserteurs et 44.017 insoumis. Le mal s'aggravait, cependant, et M. Messimy, en 1912, donnait le chiffre formidable de 80.000 insoumis. V. les débats de la Chambre du 2 décembre 1912.

(1) D. 4 octobre 1891, art. 165 et Inst. 24 juin 1903 aujourd'hui abrogés. Cette inobservation des prescriptions réglementaires avait d'ailleurs pour effet de faire échapper les officiers rebelles aux dispositions de l'art. 218 C. J. M. et de les rendre simplement passibles de l'art. 234 C. P. Le refus d'obtempérer à la réquisition civile étant moins sévèrement réprimé, la faute commise moins déshonorante pour un militaire que le refus d'obéissance, il n'en fallait pas plus pour passer outre à un ordre mal transmis et pénible à exécuter. V. dans l'ouvrage de M. Gaston Bouniols, *La suppression des Conseils de guerre*, Paris, 1907, l'historique des acquittements prononcés au profit des officiers qui refusèrent de coopérer à l'application des lois de laïcité (loi sur les associations, loi portant séparation des Eglises et de l'Etat).

la réglementation détaillée et minutieuse de l'instruction du 20 août et de la circulaire du 31 août 1907 (1). Quant au résultat de ces irrégularités, il était attendu : quelques juges militaires, justement impressionnés par les arguments de la défense, se prononcèrent pour la non-culpabilité.

b) Les acquittements furent également favorisés, comme ils le sont en général devant les conseils de guerre, par la présence au sein du conseil de deux officiers du même grade que l'accusé et par la formation de la minorité dite « de faveur ». Or, il faut le constater, tous les acquittements prononcés par les tribunaux en cause furent dus à la minorité de faveur. Si les jugements avaient été rendus conformément aux principes généraux, tous les officiers rebelles eussent été condamnés par les conseils de guerre (2). On est donc mal venu à parler de « juridiction en révolte contre la loi » (3).

c) L'indulgence montrée par cette minorité qui déterminait l'acquittement trouve aisément son excuse : c'est la gravité de la peine à prononcer contre ceux des officiers auxquels le Code de justice militaire semblait applicable. Ces officiers encouraient la destitution et, accessoirement, la perte de tout droit à pension ; la peine devait sembler bien dure, si l'on songe qu'un soldat, pour la même faute, n'aurait été puni que d'un emprisonnement d'un an à deux ans.

d) Les actes d'insubordination qu'eurent à juger les conseils de guerre trouvent en partie leur justification dans une pratique critiquable suivie à cette époque par le département de la guerre. Le recrutement régional, ap-

(1) V. *suprà*, Réquisitions civiles.

(2) I. Cr., art. 347.

(3) Général Pédoya. *La réforme des Conseils de guerre*.

pliqué aux hommes de troupe, était toléré pour les officiers et beaucoup d'entre eux tenaient garnison dans le département et même dans la ville où vivait leur famille ou celle de leur femme. L'influence des milieux civils devait être néfaste à l'accomplissement du devoir militaire (1). Aussi une circulaire ministérielle est venue interdire, depuis, des errements dont les officiers furent les victimes. Cette circulaire, introduite dans le service courant, article 235, dispose en effet : « Certains événements  
« ont fait ressortir les inconvénients qui résultent du  
« séjour prolongé des officiers dans les mêmes garnisons  
« et notamment dans celles où ils ont leurs intérêts et  
« leurs attaches de famille. Même s'il n'en est pas ainsi,  
« ils risquent, à la longue, de se trouver soumis à des  
« influences ou à des relations pouvant difficilement se  
« concilier avec l'exercice de leur commandement ou  
« l'exécution de leurs devoirs militaires. Par suite, en  
« principe, aucun officier ne sera autorisé à tenir garnison à proximité de ses intérêts. »

Enfin, si critiquables que soient les jugements rendus par quelques conseils de guerre, ils ne suffisent pas à justifier les reproches adressés à l'ensemble de ces tribunaux. Bon nombre de verdicts rendus par nos jurys sont autrement injustifiés et personne ne songe, cependant, à supprimer une institution que le Premier Consul mettait au nombre des trois conquêtes de l'esprit humain (2).

(1) M. Messimy, dans le rapport sur le budget de la guerre pour 1908 s'exprime ainsi : « Mes collègues n'ont pas perdu le souvenir des inventaires de Saint-Servan, dans lesquels plusieurs officiers étroitement apparentés aux membres influents du parti clérical d'Ille-et-Vilaine donnèrent le spectacle déplorable d'un antimilitarisme aussi religieux que caractérisé ». Ch. Annexe, n° 4233, S. O. 1907, p. 1435.

(2) Les deux autres conquêtes, au dire de Bonaparte, étaient l'égalité de l'impôt et la liberté de conscience.

Nous avons ainsi énuméré les principaux arguments des adversaires de la justice militaire et indiqué les raisons qu'on leur oppose. Il faut ajouter, à ces raisons, quelques arguments en faveur du maintien d'une juridiction spéciale pour les militaires.

1° *Nécessité d'une juridiction spéciale.* — Le soldat est assujetti à des devoirs spéciaux qui le placent en dehors de la règle commune ; chargé d'une mission particulière, il faut qu'il remplisse ses devoirs avec exactitude, qu'il se soumette sans discussion à la volonté de ses chefs, qu'il soit prêt à tout instant à faire le sacrifice de sa vie : on lui demande donc beaucoup plus qu'au simple citoyen. Cette situation spéciale du soldat exige dès lors une loi et des sanctions d'autant plus rigoureuses que les devoirs à remplir sont plus impérieux.

De plus, l'armée doit avoir une justice expéditive dans ses formes pour juger avec célérité, car le but de toute peine militaire c'est l'exemple. Pour que l'exemple soit donné, pour que la peine atteigne son but, il faut un relèvement immédiat des fautes, un châtiment prompt. La discipline ne peut s'accommoder de la procédure ordinaire qu'un excès de précautions, de circonspection et de voies de recours a rendu extrêmement lente.

Enfin, l'ingérence des magistrats civils dans les affaires militaires présente un danger que le Commandant de Boulmay, en 1831, a dénoncé d'une manière saisissante : « Comment ne pas comprendre, disait-il, qu'ap-  
« peler un tribunal correctionnel, des juges d'assises et  
« des jurés à prononcer sur des accusations portées  
« contre des militaires sous les drapeaux, c'est-à-dire  
« asservis à toutes les exigences de la discipline, c'est  
« fournir à ces magistratures l'occasion, et, en quelque  
« sorte, le droit (qui sera certainement revendiqué) de  
« s'immiscer soit directement, soit indirectement dans

« l'examen du règlement de l'armée, et d'en discuter le mérite ? » (1).

L'institution d'une juridiction militaire est une nécessité presque unanimement reconnue (2).

2° *Nécessité des juges militaires.* — La justice militaire étant le complément des moyens de la discipline, cette justice doit être laissée entre les mains de ceux qui assurent le maintien de la discipline. Le rapporteur du Code de 1857 au Corps législatif, M. Langlais, développait cette pensée avec beaucoup de talent : « Il est naturel qu'on appelle à décider des questions de discipline ceux qui ont du commandement et de l'obéissance la science et l'habitude de leur vie. L'armée ne peut bien sentir l'équité du coup qui est frappé que s'il part de ses rangs. C'est seulement devant ce juge, ce pair qui connaît ses habitudes, comprend son langage, sait les devoirs qu'il pratique lui-même que le coupable peut trouver une indulgence sans péril s'il n'y a eu que faiblesse, une justice non suspecte s'il y a eu crime ». Ces paroles sont toujours vraies ; M. Labori les a résumées en quelques mots : « Les militaires sont seuls

(1) En 1831, le comité de l'infanterie et de la cavalerie proposa au maréchal Soult d'étendre la juridiction des tribunaux militaires aux crimes et délits dont un projet de 1829 avait réservé la connaissance aux tribunaux ordinaires. C'est au rapport du commandant de Boulmay, de l'ancien corps d'état-major, secrétaire de ce comité, que nous empruntons le passage cité ci-dessus.

(2) M. de Broglie disait en 1829 à la Chambre des Pairs : « L'existence des tribunaux militaires est légitime, car elle est nécessaire. » M. Clémenceau a dit également : « L'institution des juridictions militaires est la conséquence nécessaire de cette autre nécessité qu'est l'armée. » Enfin, M. Labori exprimait la même pensée en 1909 : « Tant que nous aurons une armée, c'est un sacrifice auquel il faudra nous résigner que d'avoir des tribunaux spéciaux pour juger des délits et des crimes qui sont vraiment spéciaux. »



« capables d'apprécier exactement le caractère et la gravité des infractions d'ordre purement militaire (1). »

3° *Nécessité d'une organisation spéciale de la justice militaire en vue de la mobilisation.* — On ne conteste guère la nécessité d'une justice spéciale pour les armées en campagne (2). Les adversaires de la justice militaire eux-mêmes reconnaissent généralement que les infractions dont se rendent coupables les militaires aux armées revêtent un caractère de gravité particulier et qu'elles appellent des châtiments prononcés par ceux-là seuls qui sont sujets à les subir. D'autre part, les chefs n'ont toute liberté d'action, à la guerre, que si leurs actes militaires doivent être jugés par des hommes de profession connaissant les règles et les devoirs propres à l'armée.

Or, l'esprit de toute notre réglementation militaire se résume en ces quelques mots : la permanence de la préparation à la guerre. Si l'on veut donc que la justice militaire soit, comme toutes les autres institutions de la défense nationale, un apprentissage du service de guerre, il faut que cette justice spéciale soit organisée et fonctionne dès le temps de paix.

4° *Nécessité d'une juridiction spéciale reconnue de tout temps et dans tous les pays.* — L'institution de la justice militaire n'est propre ni à notre temps ni à notre pays. Les militaires ont été à toute époque et dans toutes les armées jugés par des hommes de leur métier (3).

(1) Doc. parl. Ch. S. O. 1907, p. 336.

(2) En 1909 la Chambre a exclu d'un projet de loi sur la réforme de la justice militaire ce qui concernait le temps de guerre et personne, sauf le parti socialiste, n'a demandé l'extension aux armées en campagne des dispositions adoptées pour le temps de paix.

(3) Les Romains avaient déjà compris l'utilité d'une juridiction spéciale pour les militaires. V. au Digeste, de re militari, liv. XLIX, tit. XVI, et au Code, de officio magistri militum, liv. I, tit. XXIX.



Dans les temps antérieurs à la Révolution, la nécessité de créer une juridiction spéciale pour l'armée s'était déjà fait sentir. Successivement furent institués le tribunal de la Connétablie qui jugeait les militaires et les gens à la suite des armées, les prévôts des maréchaux installés à poste fixe dans les provinces, enfin les conseils de guerre créés par une ordonnance de 1665 et organisés définitivement en 1671.

Puis vint la Révolution qui, dans son empressement à détruire, eut cependant la sagesse de conserver une juridiction spéciale pour l'armée. L'Assemblée Constituante créa les Cours Martiales par décret des 24-29 septembre, 5 octobre 1790, la Convention des tribunaux militaires criminels et des tribunaux militaires correctionnels ; le Directoire, en l'an III, substitua des conseils militaires à cette pluralité de tribunaux, puis, en l'an V, il créa les conseils de guerre et les conseils de revision qui devaient servir de type aux tribunaux militaires institués dans presque tous les Etats d'Europe et à notre organisation de 1857.

Dans toutes les nations militaires, même en Suisse, où le régime des armées permanentes a fait place à celui des milices, des juridictions spéciales sont organisées pour statuer sur les infractions d'ordre militaire. L'expérience suffirait donc à prouver la nécessité de l'institution.

Il est certains adversaires de la justice militaire qui ne visent pas à bouleverser entièrement l'ensemble de la législation, mais dont le but est de restreindre l'influence et le prestige des juges militaires et la compétence des conseils de guerre. Deux de leurs projets de réforme qui portent une atteinte directe à l'autonomie de la justice militaire sont à retenir (1).

(1) Quelques-uns des projets de réforme à l'ordre du jour n'ont

1° *Introduction de juges civils dans les tribunaux militaires.*— L'idée de composer un tribunal militaire en empruntant ses éléments à la société civile et à l'armée ne date pas d'hier. Si les Cours martiales créées par l'Assemblée Constituante étaient formées de juges appartenant à un corps spécial, celui des commissaires auditeurs des guerres, et comprenaient exclusivement des juges militaires, il n'en fut pas de même sous la Convention. Un décret des 12-16 mai 1793 créa des tribunaux militaires criminels comprenant trois juges militaires et un jury mixte (cinq militaires et quatre civils), puis des tribunaux militaires correctionnels dont les trois juges étaient : un officier de police, président, un militaire du grade du prévenu et un citoyen désigné par le bureau municipal. Vint peu après le décret du 3 pluviôse an II (22 janvier 1794) créant des tribunaux avec jury de jugement mixte, mais cette organisation fut bientôt remplacée par celle des Conseils militaires du décret du 2<sup>e</sup> jour complémentaire de l'an III (18 septembre 1795), véritables tribunaux militaires où siégeaient trois officiers, trois sous-officiers ou caporaux et trois soldats. La juridiction dans l'armée appartiendra toujours dans la suite à des conseils de guerre, c'est-à-dire à des tribunaux composés exclusivement d'officiers et de sous-officiers suivant le grade de l'accusé.

L'expérience fort courte et par suite malheureuse des tribunaux mixtes de la période révolutionnaire ne fait

pour but apparent que de faire appliquer dans l'armée les règles en usage dans la vie civile. Les uns préconisent l'institution d'un jury, d'autres le remplacement d'un tribunal unique par des tribunaux correctionnels et des tribunaux criminels, d'autres enfin réclament la création d'une voie de recours inconnue dans l'armée : l'appel. L'étude des textes de la Révolution montre que les partisans des deux premières réformes ne sont pas des novateurs.

que confirmer les arguments déjà donnés en faveur d'une juridiction qui doit rester en entier entre les mains des membres de l'armée. Le tribunal mixte est une erreur, mais cette erreur s'aggrave dans les projets de réforme actuels lorsqu'on décide que la présidence du tribunal appartiendra à un juge civil. Comment le juge ordinaire, seul maître des débats, pourra-t-il se pénétrer des ordres, des instructions et des consignes propres à l'armée, avec quelle précision s'éclairera-t-il sur les mille particularités inhérentes à la profession militaire et dont la portée, pour l'appréciation d'un fait, est de la plus haute importance ? Cette conception nouvelle de la justice militaire est une avant-dernière étape vers la prééminence totale du pouvoir civil mais elle ne peut donner qu'une justice imparfaite.

2° *Substitution de la compétence ratione materiae à la compétence ratione personae.* — Certains réformateurs proclament que la justice militaire ne peut revendiquer pour elle que ce qui lui appartient. Au principe de compétence actuel qui soumet le militaire à la juridiction des conseils de guerre, par le seul fait de son état militaire, ils veulent substituer le suivant : les militaires restent justiciables des tribunaux de droit commun pour les infractions n'ayant pas de rapport avec l'exécution du devoir militaire.

Cette opinion trouve une grande force dans l'histoire. Alors que la juridiction militaire de l'ancienne monarchie manque totalement d'unité dans le but et de fixité dans l'organisation, il est cependant un principe dont elle ne s'est jamais départie, c'est celui qui attribuait à la justice civile les crimes et délits de droit commun des gens de guerre (1). Le décret des 24-29 septembre, 5 oc-

(1) Ce principe était atténué dans la pratique par la présence d'un officier assistant à l'instruction et au jugement.

tobre 1790 maintint aux tribunaux civils la connaissance de tous les crimes et délits commis en contravention aux lois générales du royaume ; il en fut de même en 1793 (1), mais en 1794, la Convention ayant reconnu, au milieu des embarras suscités par la guerre extérieure et les divisions intestines, les inconvénients de ce système, décida que les militaires, quelle que fût la nature de l'infraction, seraient justiciables de leurs tribunaux spéciaux.

Depuis, on a tenté à plusieurs reprises de rendre aux tribunaux ordinaires leur ancienne compétence. Déjà, en 1808, dans un projet de code pénal civil, figurait un article (supprimé dans le code de 1810) qui rendait à ces tribunaux la connaissance de la plupart des infractions de droit commun commises par les militaires (2). En 1829, un projet de Code militaire fut soumis à la Chambre des pairs et à la Chambre des députés ; il décidait que les délits et crimes de droit commun seraient poursuivis selon les formes ordinaires ; la Révolution de 1830 fit ajourner l'exécution de ce projet.

L'attribution à la justice militaire de tous les crimes et délits commis par les militaires fut maintenue en 1857, lors de l'établissement de notre Code actuel. Le rapporteur du projet de loi, rappelant que cette règle de compétence avait été invariablement suivie depuis 1794, la résumait en ces termes : « On appartient à la juridiction

(1) D. 12-16 mai 1793.

(2) Napoléon 1<sup>er</sup> estimait que les conseils de guerre devaient se borner à juger les manquements aux obligations militaires dont on a fait des délits ou des crimes. Cette opinion, qu'il exprima lors de la rédaction du Code pénal, en 1808 (Loché, t. XXIX, p. 403) fut formulée plus tard dans l'acte additionnel à la constitution du 22 avril 1815 : « Les délits militaires sont seuls du ressort des tribunaux militaires. Tous les autres délits, même commis par des militaires, sont de la compétence des tribunaux civils. »

militaire quand on est de l'armée ; la compétence résulte de la qualité de la personne ».

La réforme qui tend à ne laisser aux tribunaux militaires qu'une simple compétence *ratione materiae* est peut-être moins critiquable que l'ingérence des magistrats civils dans les conseils de guerre, mais on doit néanmoins lui adresser plusieurs reproches. D'abord, en soustrayant toutes les infractions de droit commun à la compétence des conseils de guerre, les militaires ne sont plus jugés, en toutes circonstances, par ceux qui les connaissent et qui peuvent apprécier le mieux leurs actes. Un autre inconvénient a été relevé avec beaucoup de justesse par le lieutenant général de Bourmont, lors de la discussion du projet de Code, en 1827 : « Un officier, « disait-il, pourrait être chaque jour détourné de ses « fonctions et traduit en police correctionnelle par le « premier homme qui le ferait insulter dans la rue ou « voudrait lui chercher querelle. Vous verriez peut-être « même des misérables, bravant la peine due aux calom- « niateurs, insulter ce que l'armée aurait de plus respec- « table, de plus élevé ; quel qu'en fût le résultat, le « scandale aurait eu son effet ». De plus, sur la question de savoir quels seraient les faits à comprendre sous la dénomination de crimes et de délits militaires, les réformateurs ne se sont jamais mis d'accord ; même en prenant une à une chaque infraction pour déterminer celles qui compromettent la subordination, la discipline, et en général les devoirs militaires, il serait à craindre que l'arbitraire ne présidât à cette fixation (1). Enfin, en

(1) Le projet de Code militaire de 1829 est particulièrement intéressant à cet égard. Il renvoyait, pour la compétence à une loi également en préparation. Or celle-ci s'appliquait aux actes que le militaire commet : 1<sup>o</sup> en raison de sa qualité ; 2<sup>o</sup> dans les circonstances où ceux-là seuls qui en connaissent la gravité peuvent en être



diminuant la compétence des conseils de guerre, on restreindrait un privilège de juridiction nécessaire au prestige des membres de l'armée. On verrait en effet, pour un simple vol commis par un soldat, tous les officiers de l'unité, le colonel peut-être, appelés à fournir des renseignements sur la conduite antérieure du prévenu, interrogés sur les détails de service pouvant se rapporter à l'affaire, soumis à des questions rendues nombreuses par l'ignorance des choses de l'armée, peut-être même critiqués sans réserve par une défense à court d'arguments. De tels débats imposeraient une sujétion constante aux chefs ; ils seraient souvent peu compatibles avec leur dignité, peu faits pour maintenir leur prestige.

Les deux réformes en projet dont nous venons de faire l'examen rapide (introduction de juges civils dans les tribunaux militaires et restriction de la compétence de ces tribunaux), ne sont que les deux titres d'une œuvre d'ensemble à laquelle se sont voués depuis quelques années un grand nombre d'adversaires de l'organisation actuelle de la justice militaire. Toutes les parties de cette œuvre ont des rapports étroits ; il est utile d'en donner un court aperçu.

Depuis 1898, de nombreuses propositions de loi ayant pour objet la suppression du Code militaire et des Conseils de guerre, quelquefois plus simplement la restriction de la compétence ou la réorganisation de la justice militaire, ont été déposées à la Chambre et au Sénat. On compte 21 projets ou propositions de loi de 1898 à 1909 ! Nous ne retiendrons que le projet de loi qui a donné

juges ; 3<sup>e</sup> enfin, sous les armes, alors que le pouvoir militaire ne saurait être dessaisi sans que l'action de la force armée se trouvât tout entière compromise. Les projets récents sont moins bien inspirés.



lieu aux études les plus sérieuses et aux discussions les plus récentes (1).

Au cours de la séance du 21 janvier 1907, le ministre de la guerre déposait sur le bureau de la Chambre un projet qui fut adopté le 11 juin 1909. Mais la commission du Sénat, chargée d'examiner le projet, présentait un texte entièrement nouveau. A la vérité, les textes du gouvernement, de la Chambre des députés et de la commission du Sénat procèdent des mêmes principes ; il suffit donc de s'en tenir aux dispositions arrêtées par la Commission sénatoriale de l'armée. Cette commission proposait de consacrer :

1° Un adoucissement des peines ;

2° L'introduction dans les juridictions militaires de juges professionnels ;

3° La limitation de la compétence des juridictions militaires aux infractions d'ordre purement militaire ;

4° L'extension aux décisions de la justice militaire des voies de recours que le droit commun ouvre aux condamnés (2). (L'appel était institué et la Cour de cassation définitivement investie des attributions des Conseils de revision) (3).

(1) Doc. parl. Ch. dép. 1907. S. O. n° 673 ; Sénat 1909. S. O. n° 144, p. 235 ; 1912 S. O. n° 231, p. 898. V. également les dernières propositions suivantes : Doc. parl. Ch. dép. 1908. S. O. n° 1502, p. 128 ; Sénat 1909 S. O. n° 170, p. 345 et n° 250, p. 1.

(2) La juridiction militaire serait ainsi organisée : 1° des tribunaux militaires de 1<sup>re</sup> instance comprenant 7 membres, 5 militaires et 2 juges de 1<sup>re</sup> instance, la présidence appartenant à l'officier le plus élevé en grade ; 2° des tribunaux d'appel composés de 9 membres, 1 président de chambre, président, 2 conseillers, 1 général de brigade et 5 officiers supérieurs.

(3) L'art. 41 de la loi de finances du 17 avril 1906 a déjà substitué la Cour de cassation aux conseils de revision pour prononcer sur les recours formés en temps de paix.

Ainsi, quelles que soient les réformes proposées, complètes ou partielles, toutes ont pour but de consacrer le principe de l'universalité de la loi civile. Deux de ces réformes partielles tendent nettement à diminuer les prérogatives du pouvoir militaire, soit en restreignant la compétence de ses tribunaux, soit en donnant une situation effacée à ses juges. Le 13 décembre 1912, au Sénat, M. Delahaye et M. Jenouvrier se sont justement élevés contre cette dernière prétention, le premier en montrant que l'introduction de magistrats civils dans les tribunaux militaires était motivée par le seul désir de « subordonner l'armée au pouvoir civil », le second en affirmant que la présidence du tribunal par un civil était de nature à diminuer le prestige du commandement.

La réorganisation de la justice militaire, sur le point d'être réalisée en 1912-1913, semble abandonnée pour le moment ; il serait en effet moins opportun que jamais de toucher à une institution fondamentale dont la nécessité est évidente. Mais le mouvement d'opinion récent qui a engendré de nombreux projets de réforme est l'indice de la vitalité et de la persévérance d'une politique qui s'efforce d'arracher à l'armée ses privilèges traditionnels pour assurer à tout prix la prééminence absolue du pouvoir civil (1).

(1) Nous avons mis à contribution pour la rédaction de ce chapitre : Général Bourelly, de la réforme de la justice militaire en temps de paix (*Le Correspondant* du 10 mai 1899) ; Faucon, *Etude critique des objections faites contre l'existence d'une juridiction militaire spéciale*, thèse Paris 1912.

## CHAPITRE III

### RÉQUISITIONS MILITAIRES (1)

On appelle réquisitions militaires les prestations exigées des habitants pour les besoins de l'armée en cas de mobilisation totale ou partielle ou même de simple rassemblement de troupes. Ces prestations, qui donnent lieu à des indemnités représentatives de leur valeur (2), consistent dans l'obligation imposée à l'habitant, soit d'abandonner la propriété d'un bien meuble (vivres, fourrages, chevaux, etc.), soit de céder temporairement la jouissance d'un bien meuble ou immeuble (moyens de transport, établissements industriels, locaux, etc.), soit

(1) Nous ne nous occuperons que des réquisitions exercées par une armée française sur le territoire national telles qu'elles ont été réglées par une loi et un décret de 1877, sans oublier cependant que le règlement sur le service des armées en campagne (D. 28 mai 1893, art. 103), prescrit d'appliquer autant que possible en pays ennemi les règles générales tracées par la loi de 1877 pour l'exécution des réquisitions.

La loi du 3 juillet 1877 a posé les règles générales des réquisitions militaires et décidé, dans son article 4, qu'un règlement d'administration publique déterminerait la désignation des autorités ayant qualité pour ordonner ou exercer les réquisitions, la forme de ces réquisitions et les limites dans lesquelles elles pourraient être faites. Ce décret porte la date du 2 août 1877.

(2) Sauf le logement des troupes dans certains cas prévus par l'article 15 de la loi.

même de rendre certains services personnels (guides, ouvriers, traitement des malades, etc...).

Le fait matériel de la réquisition, c'est la prise de possession par l'armée de tout ce qui est nécessaire à son existence ; il s'agit donc de l'exercice d'un droit exceptionnel, conféré par la loi, et qui donne à l'autorité militaire requérante une prééminence passagère mais incontestable sur le personnel de la vie civile.

En effet :

1<sup>o</sup> Le droit de requérir appartient à l'autorité militaire (1). Tout conflit d'attributions se trouve ainsi évité, et l'autorité qui seule a connaissance des besoins est seule chargée d'y satisfaire ;

2<sup>o</sup> Les généraux investis du droit d'exercer des réquisitions sont autorisés à déléguer ce droit aux fonctionnaires de l'intendance et aux officiers commandant des détachements (2) ;

3<sup>o</sup> L'autorité militaire contrôle et revise s'il y a lieu les états de recensement du logement et du cantonnement établis par les municipalités (3) ;

4<sup>o</sup> L'autorité militaire peut adresser directement ses réquisitions aux habitants lorsqu'il est impossible de les notifier régulièrement au maire (4) ;

5<sup>o</sup> L'autorité militaire fait d'office la répartition entre les habitants dans le cas prévu par l'alinéa précédent ou lorsque les prestations requises ne sont pas fournies dans les délais prescrits (5) ;

6<sup>o</sup> L'autorité militaire est investie, en cas de mobilisation, d'un véritable pouvoir discrétionnaire. L'énumé-

(1) L. 3 juillet 1877, art. 3.

(2) D. 2 août 1877, art. 3, 4 et 6.

(3) L. 3 juillet 1877, art. 10 ; D. 2 août 1877, art. 24.

(4) L. 3 juillet 1877, art. 19.

(5) L. 3 juillet 1877, art. 20.

ration des prestations exigibles par voie de réquisition se termine ainsi : « Tous les autres objets et services dont la fourniture est nécessitée par l'intérêt militaire » (1);

7° L'autorité militaire peut toujours procéder à des vérifications lorsque le maire déclare que les quantités requises dépassent les ressources de la commune (2);

8° Enfin, lorsque l'autorité militaire trouve des denrées qui ont été indûment refusées, elle s'en empare, même par la force (3).

A la vérité, les réquisitions militaires ont un caractère aussi exceptionnel que les réquisitions civiles. L'autorité civile ne recourt à ces dernières que si les forces de la police sont insuffisantes; de même, l'autorité militaire n'use du droit de réquisition que pour suppléer à l'insuffisance des ressources ordinaires de l'armée (4).

Quoi qu'il en soit, des pouvoirs considérables résultent du droit de réquisition. La réquisition, en effet, par les prestations matérielles, porte atteinte au droit de propriété; par les prestations de services personnels, elle porte atteinte à la liberté individuelle. Dans l'exercice des réquisitions, le pouvoir civil s'efface devant le pouvoir militaire et lui permet d'user pleinement et sans obstacle de toutes les ressources du pays. Cet échec au principe de la subordination, nécessité par l'intérêt général, aboutit à une institution tellement exceptionnelle qu'il est indispensable de la justifier, de la réglementer et surtout d'en limiter l'application.

1° *Justification du droit de réquisition.* — Le fait matériel de la réquisition est aussi ancien que la guerre elle-même, mais le droit de requérir, quant à son étendue,

(1) L. 3 juillet 1877, art. 5.

(2) D. 2 août 1877, 37.

(3) L. 3 juillet 1877, art. 21; D. 2 août 1877, art. 37.

(4) L. 3 juillet 1877, art. 1.

n'a pas toujours été envisagé de la même façon. Sous l'ancienne monarchie et jusqu'à la fin du premier empire, les habitants des pays où passent les troupes et où se déroulent les opérations de guerre ont l'obligation de subvenir aux besoins des armées ; l'assistance accordée librement ou imposée n'est que l'application du vieux principe : « La guerre nourrit la guerre ». A partir de 1823, une réaction excessive dont les effets se feront sentir jusqu'en 1870 est provoquée par un respect plus grand de la propriété, par les progrès du droit des gens, enfin par la localisation des guerres. La réquisition n'est plus considérée que comme un moyen subsidiaire très exceptionnel et on subvient presque uniquement aux besoins des armées au moyen d'approvisionnements entretenus dans les magasins ou constitués par entreprises. Après la guerre de 1870, une extension nouvelle est donnée au droit de réquisition qu'on justifie pour le temps de guerre et pour le temps de paix par d'excellentes raisons : le souvenir des moyens employés avec succès par notre armée d'autrefois ; les résultats obtenus par les Allemands pendant la guerre de 1870 ; l'accroissement des effectifs de l'armée moderne qui ne peut vivre qu'en attirant à elle toutes les ressources du pays ; l'impossibilité d'acheter le nécessaire, soit parce que l'armée manque d'argent (1), soit parce que les habitants refusent de vendre ; la difficulté de constituer des approvisionnements en denrées pour la plupart périssables ; l'impossibilité financière de doter l'armée dès le temps de paix des animaux et des voitures qui la complètent au pied de guerre ; enfin la nécessité d'habituer la population, la troupe et le commandement à faire en temps de paix ce

(1) En temps de guerre, le paiement peut être fait en bons du Trésor, portant intérêt à 5 0/0 du jour de la livraison (L. 1877, art. 27).



qu'ils auraient à faire en temps de guerre. Tout cela se résume en quelques mots : l'intérêt de la défense nationale, c'est-à-dire l'intérêt général. Ce n'est d'ailleurs point le seul cas dans notre législation où l'intérêt privé doit céder devant l'intérêt général. Il suffit de citer l'expropriation pour cause d'utilité publique (1), mais, à la différence de l'expropriation, basée sur l'utilité, la réquisition, elle, est basée sur la nécessité.

2° *Réglementation du droit de réquisition.* — Un droit aussi exceptionnel doit être réglementé d'une façon minutieuse.

a) Il s'agit d'abord d'édicter des formes, sinon le militaire pourrait requérir sans titre et à sa fantaisie. Un des principes posés par la loi, c'est que « les réquisitions sont toujours formulées par écrit et signées » (2). Chaque officier général ayant qualité pour exercer des réquisitions, et chaque officier délégué ou sous délégué, est muni d'un carnet à souche d'ordres de réquisition et d'un carnet à souche de reçus (3). Les ordres de réquisition mentionnent l'espèce et la quantité de prestations imposées et, pour les prestations d'usage ou de services, la durée (4). Sans exiger la formule solennelle des réquisitions civiles, la loi considère cependant qu'une réquisition verbale serait absolument illégale quelles que fussent les circonstances.

b) On a jugé indispensable de consacrer, dans la loi, des titres spéciaux aux prestations qui demandent des mesures préparatoires d'organisation. C'est ainsi que les animaux de selle et de trait et les voitures susceptibles

(1) C. C., art 545 ; L. 3 mars 1841. V. également L. 28 pluviôse an VIII ; C. pén., art. 471, 12°.

(2) L. 1877, art. 3.

(3) D. 2 août 1877, art. 5, 6 et 7.

(4) L. 3 juillet 1877, art. 3.

d'être réquisitionnés donnent lieu à des recensements et à des classements périodiques (1). C'est ainsi encore qu'il est établi dès le temps de paix, pour chaque commune, une assiette du logement et du cantonnement (2).

c) On a pensé que si le droit de réquisition est indispensable pour secouer les indifférences et contraindre les mauvaises volontés, on doit, en revanche, n'en user qu'avec le plus grand tact et dans les limites fixées par la loi. L'exécution des réquisitions, les sanctions à prévoir sont donc réglementées en détail (3). La loi décide que le maire est, en principe, l'intermédiaire légal entre l'autorité militaire et les habitants ; cette disposition facilite l'ordre et la régularité dans les relations entre personnes dont les intérêts peuvent être opposés. Le maire est également chargé de prendre les mesures nécessitées par les circonstances lorsqu'il y a lieu de requérir la prestation d'un habitant absent et non représenté. Enfin la loi condamne à des amendes assez fortes les municipalités et les habitants qui manquent à leurs devoirs, et se montre, avec raison, beaucoup plus sévère à l'égard des militaires qui outrepassent leurs droits.

d) La loi ne se contente pas de poser cette règle de simple justice que toutes les prestations donnent lieu à des indemnités représentatives de leur valeur (4) ; elle veut en outre que l'indemnité soit prompte et équitable (5). Le baron Reille, rapporteur de la loi à la Chambre, résumait ainsi le système qui allait être adopté par le législateur : « Une commission appréciant la valeur de la réquisition, « le représentant du ministre faisant une offre sur le

(1) L. et D. 1877, tit. VIII.

(2) L. et D. 1877, tit. III.

(3) L. et D. 1877, tit. IV.

(4) L. 3 juillet 1877, art. 2.

(5) L. et D. 1877, tit. V.

« rapport de cette commission ; les citoyens libres d'accepter cette offre ou de la refuser, et, dans ce cas, pouvant porter leurs réclamations devant deux juridictions successives, un mandatement aussi rapide que possible, suivi d'un paiement à brève échéance, telle est, dans son ensemble, l'économie du projet. »

3° *Limitation du droit de réquisition.* — S'il est indispensable de donner satisfaction à tous les besoins de l'armée, il convient également de ménager les intérêts privés en limitant les atteintes portées au droit de propriété et à la liberté individuelle.

a) On distingue d'abord trois cas ; la mobilisation totale, la mobilisation partielle et le simple rassemblement de troupes.

En cas de mobilisation totale, le droit de réquisition est immédiatement ouvert dans son intégralité sur l'ensemble du territoire, en vertu même du décret de mobilisation (1). La faculté d'exercer des réquisitions appartient de plein droit aux généraux commandant les armées, les corps d'armée, les divisions ou les troupes ayant une mission spéciale (2). La mobilisation totale est le prélude de l'état de guerre ; or, en temps de guerre un commandant de troupe peut exceptionnellement requérir sans être porteur d'un carnet de réquisitions (3) ; de plus les pénalités encourues par l'habitant qui abandonne le service pour lequel il était requis personnellement sont plus rigoureuses en temps de guerre qu'en temps de paix (4).

En cas de mobilisation partielle, le droit à la réquisition est également ouvert dans son intégralité, mais la loi ou le décret qui prescrivent cette mobilisation réduite

(1) L. et D., art. 4.

(2) D. 2 août 1877, art. 3.

(3) D. 2 août 1877, art. 8.

(4) L. 3 juillet 1877, art. 21.

ont soin, dans la pratique, de fixer les limites dans lesquelles sera exercé le droit de réquisition (1). Des arrêtés du ministre de la guerre déterminent l'époque où pourra commencer et celle où devra se terminer l'exercice du droit de réquisition, ainsi que les portions du territoire où ce droit pourra être exercé (2). La faculté d'exercer des réquisitions n'appartient de plein droit qu'aux généraux commandant les corps d'armée mobilisés (3).

En cas de rassemblement de troupes, le droit de réquisition est ouvert, comme pour la mobilisation partielle, par un arrêté contenant les mêmes indications de temps et de lieu, mais ce droit est restreint à une partie seulement des prestations prévues pour le cas de mobilisation (4). La faculté d'exercer les réquisitions n'appartient de plein droit qu'aux généraux commandant les rassemblements de troupes.

b) Les généraux qui peuvent de plein droit exercer des réquisitions sont limitativement désignés (5). La délégation et la sous-délégation du droit ne peuvent être données qu'à des officiers (6).

c) La loi dispose que les réquisitions exercées sur une commune ne doivent porter que sur les ressources qui y existent, sans pouvoir les absorber complètement. Le décret qui détermine les conditions d'exécution de la loi précise cette disposition en ce qui concerne les denrées alimentaires et les fourrages ; c'est ainsi qu'on ne doit pas considérer comme prestations disponibles les vivres

(1) C'est ce qui a eu lieu pour la mobilisation du 17<sup>e</sup> corps exécutée en vertu de la loi du 29 juillet 1887.

(2) D. 2 août 1877, art. 2.

(3) D. 2 août 1877, art. 4.

(4) L. 3 juillet 1877, art. 5 *in fine*.

(5) D. 2 août 1877, art. 3 et 4.

(6) D. 2 août 1877, art. 3, 4, 5 et 6.

destinés à l'alimentation d'une famille et ne dépassant pas sa consommation pendant trois jours (1).

d) La loi met la nourriture chez l'habitant au nombre des prestations exigibles par voie de réquisition, mais comme il s'agit d'une pratique délicate, à cause des rapports directs qu'elle entraîne entre le militaire et l'habitant, elle définit ainsi cette prestation : « La nourriture journalière des officiers et soldats logés chez l'habitant, conformément à l'usage du pays » ; et le décret ajoute : « Il ne peut être fourni une nourriture supérieure à l'ordinaire de l'individu requis » (2).

e) Si le logement est dû par tous les habitants, sans distinction de personnes, quelles que soient leurs fonctions ou qualités, la loi prévoit cependant un petit nombre d'exceptions basées sur des raisons d'impossibilité matérielle, de sécurité, de convenance ou de discipline militaire. Ainsi sont dispensés du logement : les personnes qui ne possèdent pas de lit disponible et qu'on ne peut jamais déloger de la chambre et du lit où elles ont l'habitude de coucher ; les détenteurs de caisses publiques, les femmes vivant seules, les officiers logés dans les bâtiments militaires ou n'occupant en ville que le nombre de pièces prévu par les règlements militaires (3). Enfin, des arrangements internationaux dispensent certains étrangers des prestations exigibles par voie de réquisition, et par suite du logement et du cantonnement des troupes (4).

(1) L. 3 juillet 1877, art. 49, et D. 2 août 1877, art. 38.

(2) L. 3 juillet 1877, art. 5, et D. 2 août 1877, art. 12. D'après les travaux préparatoires de la loi, la volonté du législateur est qu'on recoure très rarement en temps de paix à ce moyen de nourrir la troupe. (Rapport du baron Reille à la Chambre des députés. *J. O.* 7 février 1877.)

(3) L. 3 juillet 1877, art. 12 ; D. 2 août 1877, art. 23.

(4) Traités du 10 mai 1871, art. 11 (Allemagne) ; 1<sup>er</sup> avril 1874,



f) Les moyens d'attelage et de transport requis, non par voie d'acquisition, mais pour le simple usage, doivent rester confiés au personnel civil requis en même temps qu'eux (1).

g) Si, en cas d'extrême urgence, l'autorité militaire peut requérir directement des habitants le soin des malades ou blessés, cette réquisition directe ne peut jamais s'appliquer à des malades atteints de maladies contagieuses (2).

La réglementation minutieuse du droit de réquisition, sa limitation surtout, auraient pu sembler suffisantes pour empêcher des abus qu'un droit aussi considérable peut engendrer. On a fait plus. Les règlements relatifs aux réquisitions prévoient l'intervention de l'autorité civile en maintes circonstances, et cette intervention semble aller en s'accroissant. En outre, plusieurs atteintes ont été portées au principe en vertu duquel l'autorité militaire seule peut requérir.

1° *Intervention de l'autorité civile.* — On a d'abord reconnu la nécessité de calculer à l'avance les ressources susceptibles d'être requises par l'armée.

L'exploitation des ressources du territoire en vivres, fourrages, combustibles et autres denrées est préparée, dans chaque département, par un comité de ravitaillement présidé par le préfet (3).

Le recensement des logements, établissements et écuries qui peuvent être utilisés par la troupe est fait tous les trois ans par les soins des municipalités (4).

art. 4 (Russie) ; 28 février 1882, art. 11 (Grande Bretagne), etc... Voir sur cette question le rapport qui précède le décret du 28 juin 1910.

(1) L. 3 juillet 1877, art. 5.

(2) D. 2 août 1877, art. 21.

(3) D. 3 sept. 1900. Il s'agit ici des ressources nécessaires au « service du ravitaillement ».

(4) L. et D. 1877, tit. III.



Le recensement des chevaux et mulets a lieu tous les ans, celui des voitures tous les trois ans, par les soins du maire. Cependant, le classement des animaux et des voitures est fait par une commission mixte composée d'un officier président et ayant voix prépondérante en cas de partage, d'un membre civil choisi dans la commune ayant voix délibérative, et d'un vétérinaire militaire ou d'un vétérinaire civil ayant voix consultative (1). Si la prépondérance est nettement donnée à l'autorité militaire dans les commissions de classement de la loi de 1877, il n'en est plus de même dans une loi du 22 juillet 1909 relative au recensement, au classement et à la réquisition des voitures automobiles ; cette loi dispose en effet que les opérations de classement sont effectuées par des commissions mixtes composées chacune de : un officier président, un membre civil compétent désigné par le préfet, un représentant du service des mines ; ces trois membres ont voix délibérative.

Dans l'exécution des réquisitions, le maire, nous l'avons vu, est l'intermédiaire légal entre l'autorité militaire et les habitants. C'est à lui que la réquisition doit être notifiée, que les demandes de logement doivent être adressées.

Enfin, la fixation conventionnelle des indemnités est facilitée par la création de commissions départementales d'évaluation qui doivent comprendre des membres civils et des membres militaires, « en assurant la majorité à l'élément civil » (2). Une commission centrale chargée d'assurer l'uniformité et la régularité des réquisitions et

(1) L. et D. 1877, tit. VIII. Le projet de loi du gouvernement proposait d'attribuer le classement aux officiers des différentes armes à cheval. La loi a introduit un élément civil à côté de l'élément militaire.

(2) L. 3 juillet 1877, art. 24.

d'émettre son avis sur toutes les questions auxquelles peut donner lieu le règlement des indemnités comprend un certain nombre de représentants des ministères qui assurent la prépondérance à l'élément civil (1).

2<sup>o</sup> *Atteintes au principe que l'autorité militaire seule peut requérir.* — En principe le droit de réquisition est destiné à satisfaire uniquement aux besoins de l'armée ; mais il faut admettre qu'il doit satisfaire également aux besoins des opérations militaires. Or l'approvisionnement de la population civile des places fortes est une nécessité de la défense de ces places, car la fin de leur résistance est souvent marquée par l'épuisement des vivres de la population enfermée dans la place. En 1888, une commission instituée par décret du 12 juin pour étudier le ravitaillement des places fortes fut d'avis d'appeler les autorités civiles à participer aux opérations du ravitaillement ; elle pensa qu'un simple décret, modifiant le règlement du 2 août 1877, suffirait pour autoriser le gouverneur à déléguer le droit de requérir aux préfets, sous-préfets et maires.

Le Conseil d'Etat, dans un avis du 14 février 1889, fit remarquer que, par une disposition formelle, l'article 3 de la loi de 1877 réservait à l'autorité militaire le droit de requérir, et que l'article 60 abrogeait toutes les dispositions antérieures qui désignaient des autorités administratives ; que, d'après l'ensemble des dispositions contenues dans les titres II et III, ces dernières n'avaient, dans la volonté du législateur, d'autre rôle que d'assurer l'exécution des réquisitions ordonnées par l'autorité militaire et d'intervenir pour le règlement des indemnités ; que, par suite, le renvoi au règlement d'administration publique prononcé par l'article 4 de la loi, pour

(1) D. 2 août 1877, art. 44 ; Inst. 40 mai 1894 (B. O. E. M., vol. 70).

la désignation des autorités compétentes, ne pouvait s'appliquer qu'aux autorités militaires aux différents degrés de la hiérarchie. C'est à la suite de cet avis que le Parlement fut saisi ; la loi du 5 mars 1890 est venue modifier l'article 7 de la loi de 1877 par l'addition de la phrase suivante : « Les réquisitions à exercer en vue de la constitution de ces approvisionnements (nécessaires à la subsistance des habitants des places de guerre) pourront être faites par les autorités administratives en vertu d'une délégation spéciale du gouverneur de la place ».

Une autre dérogation au principe que l'autorité militaire seule peut requérir a été apportée à la loi de 1877 par une loi du 17 juillet 1898. L'ancien article 35 de la loi de 1877 disait : « Un règlement d'administration publique déterminera les attributions de l'autorité maritime en ce qui concerne le droit de requérir et les conditions d'exécution des réquisitions ». La loi de 1898 a ajouté au premier membre de phrase les mots suivants : « ou de toute autre autorité française qu'elle déléguerait ». Le décret du 8 mai 1900 a, par suite, autorisé le ministre de la marine à déléguer le droit de réquisition à « tout représentant diplomatique ou consulaire, tout gouverneur de colonie » (1).

Enfin, une loi du 27 mars 1906 porte une atteinte plus complète au principe posé par l'article 3 de la loi de 1877. Cette loi de 1906 ajoute un alinéa à l'article 4 qui spécifiait simplement à l'origine qu'un règlement d'administration publique désignerait les autorités ayant qualité pour ordonner ou exercer les réquisitions ; elle le complète en effet par la disposition suivante : « Ce règlement déterminera également les personnes auxquelles le droit de réquisition pourra être délégué à raison, soit de leurs

(1) D. 2 août 1877, art. 65 nouveau.

fonctions, soit de la mission spéciale qui leur aura été conférée par le ministre de la guerre. Dans ce dernier cas la délégation pourra, à titre exceptionnel et seulement en cas de mobilisation, être donnée à une personne n'appartenant pas aux cadres de l'armée » (1).

Les dérogations qui viennent restreindre les pouvoirs de l'autorité militaire, de même que l'intervention de l'autorité civile dans la préparation, l'exécution et le règlement des réquisitions, tendent beaucoup plus, en réalité, à faciliter la tâche du commandement qu'à limiter systématiquement ses prérogatives. Le droit de réquisition reste finalement aux mains des membres de l'armée car il découle d'obligations et de responsabilités qui leur sont propres, il dépend de circonstances qu'ils sont les seuls à connaître. Si « le droit de réquisition n'est pas de ceux qu'on puisse discuter » (2), il n'est pas de ceux non plus qu'on doive refuser à l'autorité militaire.

(1) V. D. 2 août 1877, art. 40 nouveau.

(2) Rapport du baron Reille (*J. O.* 49 et 20 août 1876).

## CHAPITRE IV

### ÉTAT DE SIÈGE

C'est la loi des 8-10 juillet 1791 qui, la première, a délimité les pouvoirs respectifs des autorités civile et militaire dans les places de guerre, lorsqu'un péril imminent résultant d'une guerre étrangère ou de troubles intérieurs nécessite une modification exceptionnelle et passagère à la législation normale.

Cette loi de 1791, à laquelle renvoient encore nos textes en vigueur (1), distingue nettement l'état de paix, l'état de guerre et l'état de siège.

« Art. 6. — Dans les places de guerre et les postes militaires (2), lorsque ces places et postes seront en *état de paix*, la police intérieure et tous autres actes du pouvoir civil n'émaneront que des magistrats et autres officiers civils préposés par la Constitution pour veiller au maintien des lois, l'autorité des agens militaires ne pouvant s'étendre que sur les troupes, et sur les autres objets dépendant de leur service. »

(1) L. 9 août 1849, art. 5 et 10 ; D. 7 octobre 1909, art. 155.

(2) On faisait autrefois une différence entre les places fortes et les postes militaires ; cette distinction a disparu et la dénomination de place de guerre s'applique aujourd'hui à toutes les localités classées, qu'il s'agisse d'une ville fortifiée, d'un fort isolé ou d'un groupement d'ouvrages (D. 7 octobre 1909, art. 4).

« *Art. 7.* — Dans les places de guerre et postes militaires, lorsque ces places et postes seront en *état de guerre*, les officiers civils ne cesseront pas d'être chargés de l'ordre et de la police intérieure ; mais ils pourront être requis, par le commandant militaire, de se prêter aux mesures d'ordre et de police qui intéresseront la sûreté de la place : en conséquence, pour assurer la responsabilité respective des officiers civils et des agents militaires, les délibérations du conseil de guerre, en vertu desquelles les réquisitions du commandant militaire auront été faites, seront remises et resteront à la municipalité. »

« *Art. 10.* — Dans les places de guerre et postes militaires, lorsque ces places seront en *état de siège*, toute l'autorité dont les officiers civils sont revêtus par la Constitution, pour le maintien de l'ordre et de la police intérieure, passera au commandant militaire qui l'exercera exclusivement sous sa responsabilité personnelle ».

Les rapports du pouvoir civil et du pouvoir militaire n'ont pas cessé d'être essentiellement variables et de se plier aux événements. Le décret du 7 octobre 1909 sur le service de place, actuellement en vigueur, prévoit pour les places de guerre un *service de garnison* qui est le service ordinaire du temps de paix et un *service de défense* dont les dispositions diffèrent suivant que la place est en état de guerre ou en état de siège (1). Le nouveau règlement ne fait que reproduire, dans un cadre qui veut être plus large, les trois situations distinctes imaginées en 1791 : l'état de paix, l'état de guerre et l'état de siège.

1° Lorsqu'une place de guerre n'est pas constituée en état de guerre ou de siège, le service de garnison ou

(1) D. 7 octobre 1909, art. 2.



régime de l'état de paix y est applicable. Dans ce cas, l'autorité civile et l'autorité militaire agissent chacune dans la limite de ses attributions ; mais le principe de la subordination reçoit son plein et entier effet, car l'autorité militaire doit obtempérer aux réquisitions de l'autorité civile pour le maintien de l'ordre public et l'exécution des lois (1).

2° Toute place de guerre est constituée en état de guerre dès la publication de l'ordre de mobilisation. C'est un état intermédiaire entre l'état de paix et l'état de siège ; c'est le premier acte du service de défense. Alors l'autorité civile doit agir de concert avec l'autorité militaire dont la prédominance se dessine :

a) « Le service et la police sont soumis aux règles générales établies pour le temps de paix. Toutefois, l'autorité civile ne rend aucune ordonnance de police qu'après entente avec le gouverneur et prend les arrêtés que celui-ci juge nécessaires à la sûreté de la place dans l'étendue de 10 kilomètres à partir des ouvrages permanents les plus avancés. Les pompiers de la place passent avec leur matériel sous l'autorité directe du gouverneur, qui règle le service d'incendie de concert avec le chef du génie et l'autorité civile (2). »

b) « Si le ministre en donne l'ordre, ou si les troupes ennemies se rapprochent à moins de cent kilomètres de la place, le gouverneur est investi du pouvoir nécessaire pour prendre, soit sur l'invitation du commandant en chef, soit de sa propre autorité, et sans attendre l'état de siège, les mesures suivantes :

Faire sortir les personnes dangereuses ou inutiles à la défense ;

(1) D. 1909, art. 6, 65 et suiv.

(2) D. 1909, art. 147, *in fine*.

Faire introduire ou maintenir dans la place toute personne ou tous objets ou denrées utiles à la défense ;

Faire détruire à l'intérieur de la place tout ce qui peut gêner la circulation des troupes et du matériel ; à l'extérieur, tout ce qui peut offrir un couvert à l'ennemi et abrégé ses travaux d'approche » (1) ;

c) « Dès le début de la mobilisation, le gouverneur est investi, concurremment avec les agents supérieurs de l'administration des finances, du droit de contrôle sur les écritures et l'encaisse du comptable direct du Trésor » (2).

3° L'état de siège (3), dans une place de guerre, n'est déclaré qu'en cas de péril imminent, résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection à main armée (4). C'est le second acte du service de défense, quand les événements n'exigent pas un passage immédiat de l'état de paix à l'état de siège. Dans le cas d'état de siège, les pouvoirs dont l'autorité civile était investie pour le maintien de l'ordre et de la police passent tout entiers à l'autorité militaire ; le double principe de la séparation et de la

(1) D. 1909, art. 152.

(2) D. 1909, art. 177.

(3) L'état de siège peut exister dans deux cas :

1° L'état de siège réel, qui ne concerne que les places de guerre et qui est déclaré par une loi ou par un décret, ou, dans des circonstances particulières, par décision du commandant militaire (L. 8-10 juillet 1791, art. 11 ; D. 24 décembre 1811 et 10 août 1853 ; L. 9 août 1849, art. 5 ; D. 7 octobre 1909, art. 155) ;

2° L'état de siège fictif ou politique, qui s'étend à des communes, des arrondissements ou des départements, et qui ne peut être déclaré que par une loi, quelquefois par un décret (L. 3 avril 1878, art. 1, 2 et 3).

(4) L. 3 avril 1878, art. 1. Cf. L. 8-10 juillet 1791, art. 11 ; acte additionnel aux Constitutions de l'Empire du 22 avril 1815, art. 66 ; L. 9 août 1849, art. 1.

subordination n'est plus observé ; bien mieux, la règle de la subordination est renversée, car le pouvoir civil est subordonné au pouvoir militaire.

L'état de siège est régi par deux lois : la loi du 9 août 1849 (1) et la loi du 3 avril 1878. La coexistence de ces deux lois s'explique d'une façon très simple. La loi de 1849, basée sur l'existence d'une seule Chambre, n'était plus en harmonie avec la Constitution de 1875 qui en prévoit deux, mais la loi de 1878 n'a rien changé aux effets de l'état de siège.

Un des traits essentiels de l'état de siège en France, c'est son caractère exclusivement militaire. Cela tient à ce qu'on introduisit dans la loi de 1849 toutes les mesures que le général Cavaignac avait prescrites pendant l'insurrection de juin, insurrection qui ne fut étouffée que grâce à l'intervention de l'armée.

L'état de siège, c'est l'établissement du régime militaire ; c'est la substitution aux pouvoirs réguliers ordinaires d'un pouvoir temporaire plus fort et plus énergique pour faire fléchir devant l'intérêt de la défense du sol national, devant le salut public, les intérêts particuliers, les oppositions et les lois elles-mêmes : l'état de siège, c'est la dictature militaire.

En effet :

I. — Alors que les lois sur l'état de siège manifestent leur défiance à l'égard du pouvoir exécutif et ne lui accordent que des pouvoirs réduits, elles décident que la déclaration de l'état de siège peut être faite par les commandants militaires dans les cas particuliers suivants (2) :

1° L'investissement de la place ou d'un poste par des

(1) Neuf des articles de la loi de 1849 sont encore en vigueur et deux d'entre eux renvoient à la loi des 8-10 juillet 1791.

(2) L. 1849, art. 5 ; D. 1909, art. 155.

troupes ennemies qui interceptent les communications du dehors au dedans ou du dedans au dehors.

2° Attaque de vive force ou par surprise ;

3° Sédition intérieure de nature à compromettre la sécurité de la place ;

4° Enfin, lorsque des rassemblements armés se sont formés dans un rayon de 10 kilomètres sans autorisation.

II.— « L'autorité militaire a le droit (1) :

1° De faire des perquisitions, de jour et de nuit, dans le domicile des citoyens ;

2° D'éloigner les repris de justice et les individus qui n'ont pas leur domicile dans les lieux soumis à l'état de siège ;

3° D'ordonner la remise des armes et munitions et de procéder à leur recherche et à leur enlèvement ;

4° D'interdire les publications et les réunions qu'elle juge de nature à exciter ou à entretenir le désordre ».

Le gouverneur d'une place peut en outre, en cas de guerre étrangère (2) :

1° Faire occuper les terrains, ordonner les démolitions, prescrire les mesures de défense qu'il juge nécessaires pour assurer la conservation de la place ;

2° Faire procéder au recensement des denrées chez les particuliers et régler, au moyen du droit de réquisition, l'emploi et la répartition des ressources de toute nature existant dans la ville, quelle qu'en soit la provenance.

Ainsi : inviolabilité du domicile, liberté de locomotion, droit de propriété, liberté de la presse, liberté de réunion sont plus ou moins complètement suspendus.

III.— « Les tribunaux militaires peuvent être saisis de

(1) L. 1849, art. 9.

(2) L. 1849, art. 40 ; D. 1909, art. 456 et 469.

la connaissance des crimes et délits contre la sûreté de la République, contre la Constitution, contre l'ordre et la paix publique, quelle que soit la qualité des auteurs principaux et des complices. Après la levée de l'état de siège, les tribunaux militaires continuent de connaître des crimes et délits dont la poursuite leur avait été déferée (1). »

Ainsi, les règles ordinaires de la compétence sont renversées (2). Les non militaires deviennent justiciables des tribunaux militaires dans de nombreuses circonstances, et on peut dire qu'alors ces tribunaux sont réellement des tribunaux d'exception. C'est là un fait qui accentue le caractère militaire de l'état de siège en France, car on ne doit pas oublier que nos conseils de guerre, à la différence des tribunaux militaires allemands, ne sont composés que de juges militaires et que leurs jugements ne sont pas susceptibles d'appel (3).

IV.— Le gouverneur d'une place en état de siège est investi de pouvoirs considérables en matière financière ; en cas de besoin il peut prendre des arrêtés pour la création d'une monnaie obsidionale, c'est-à-dire de bons de caisse tenant lieu de numéraire (4).

Les pouvoirs étendus donnés à l'autorité militaire sur

(1) L. 1849, art. 8 et 43.

(2) Vo C. J. M., art. 55, 70 et 76.

(3) En Allemagne, il existe : dans chaque corps de troupe un Standgericht (tribunal disciplinaire) ; dans chaque division un Kriegsgericht (conseil de guerre) ; dans chaque corps d'armée un Oberkriegsgericht (conseil de guerre supérieur) ; enfin le Reichsmilitärgericht (tribunal militaire d'empire). — Chacun de ces trois derniers tribunaux sert de tribunal d'appel par rapport au tribunal immédiatement inférieur et compte parmi ses juges des conseillers, magistrats de carrière.

(4) D. 1909, art. 176.

un territoire en état de siège ont cependant des atténuations et des limites :

1° D'abord on ne déclare l'état de siège qu'en cas de nécessité absolue, dans des conditions et avec des formes strictement réglementées (1) ;

2° La déclaration de l'état de siège ne peut être faite par un commandant militaire que dans une place de guerre (2) et le classement d'une place de guerre ne peut résulter que d'une loi (3) ;

3° L'autorité civile continue à exercer, en cas d'état de siège, ceux de ses pouvoirs dont l'autorité militaire ne l'a pas dessaisie (4) ;

4° Les pouvoirs résultant pour l'autorité militaire de la déclaration de l'état de siège ne peuvent dépasser les limites du territoire soumis à cette autorité ; une interdiction prononcée par elle, les ordres qu'elle donne, sont inopérants hors de ces limites (5) ;

5° L'énumération des pouvoirs extraordinaires accordés à l'autorité militaire est strictement limitative. C'est ce qui résulte de la disposition de l'article 11 de la loi de 1849 en vertu de laquelle les citoyens continuent, nonobstant l'état de siège, à exercer tous ceux des droits garantis par la Constitution, dont la jouissance n'est pas suspendue par les autres articles de la loi.

6° L'état de siège ne suspend pas la liberté individuelle

(1) L. 1794, art. 11 ; L. 1849, art. 5 ; L. 1878, art. 1, 2 et 3 ; D. 1909, art. 155.

(2) L. 1849, art. 5 ; L. 1878, art. 1 et 6.

(3) L. 10 juillet 1854, art. 1 et 2 ; D. 1909, art. 1.

(4) L. 1849, art. 7.

(5) Ainsi, la publication d'un journal interdit par un commandant militaire, sur un point du territoire auquel ne s'applique pas l'état de siège, ne peut donner lieu à aucune poursuite (Cass. crim. 13 fév. 1874, Aff. Le suffrage universel, D. P. 74. 1. 129).



ou sûreté de la personne et toute atteinte portée à celle-ci entraîne pour celui qui en est l'auteur une réparation civile. Le commandant d'une place en état de siège n'a pas le droit de faire arrêter et incarcérer un citoyen, sans le faire traduire devant la justice répressive (1). La loi française ne produit aucun effet comparable à la suspension de l'*Habeas corpus*.

7° Un commandant militaire ne peut pas davantage imposer des amendes aux habitants de la place ou des communes placées sous son autorité (2).

8° La monnaie obsidionale que le gouverneur d'une place investie peut créer pour les besoins de l'armée et la facilité des échanges n'est pas une monnaie fiduciaire, mais un simple reçu qui ne peut avoir cours forcé (3).

9° Enfin, le régime militaire créé par l'état de siège est essentiellement transitoire (4).

L'état de siège n'est donc pas le règne d'un arbitraire illimité et indéfini. C'est un régime de pleins pouvoirs réglé par la loi, limité à une région déterminée, essen-

(1) En 1870, le général Méyère, commandant l'état de siège à Langres, avait fait arrêter un citoyen et lui avait infligé un certain nombre de jours de prison. Le général fut condamné à des dommages intérêts (Cass. Crim, 3 juin 1872, aff. Général Meyère, D. P. 72. 1. 390).

(2) En 1870, les habitants de Chauvancy-le-Château, près de Montmédy, noyèrent deux barils de poudre que l'autorité militaire avait déposés dans la commune en prévision de la nécessité d'y faire sauter un pont; ils prétendaient avoir agi pour soustraire les barils aux Allemands. Le commandant de la place de Montmédy leur imposa une amende de 14.000 francs, mais à la suite d'une délibération du 26 octobre 1871 de la Commission mixte des départements envahis, cette somme dût leur être restituée.

(3) En sens contraire : Trib. simple police Besançon 1<sup>er</sup> avril 1871, aff. Nonotte et Potey; 6 mai 1871, aff. Rouly et Hourson. D. 71. 3. 104. La Cour de cassation n'a pas admis l'interprétation du juge de simple police. Cass. Crim. 9 novembre 1872, S. 73. 1. 185.

(4) L. 1849, art. 12; L. 1878, art. 1 et 5; D. 1909, art. 155 *in fine*.

tiellement temporaire. Cette dictature, cet *imperium*, qui assure momentanément la prédominance du pouvoir militaire n'est que la juste contre partie de la lourde et grave responsabilité, pouvant entraîner la peine de mort, que la loi impose aux commandants des places de guerre (1).

(1) Le gouverneur d'une place ne doit jamais perdre de vue qu'en retardant, fût-ce d'un seul jour, la reddition de sa place, il peut assurer le salut du pays... Le gouverneur ne doit pas oublier que la loi (C. J. M., art. 209) punit de la peine de mort, avec dégradation militaire, tout gouverneur ou commandant d'une place de guerre reconnu coupable d'avoir capitulé sans avoir épuisé tous les moyens de défense dont il disposait et sans avoir fait tout ce que prescrivaient le devoir et l'honneur. » (D. 1909, art. 159.)

## CONCLUSION

---

### CHAPITRE UNIQUE

#### LIMITES EXTRÊMES DE LA SUBORDINATION

L'étude des rapports du pouvoir civil et du pouvoir militaire nous a montré la nécessité de la séparation de ces deux pouvoirs et de la subordination de l'armée au gouvernement civil. Nous pensons démontrer dans les dernières pages qui vont suivre que cette séparation et cette subordination ont des limites extrêmes qu'il convient de ne pas dépasser. La subordination surtout doit être réglée d'une main légère, imposée avec tact et avec mesure.

La séparation des deux pouvoirs peut être plus ou moins complète ; elle varie entre le système des mercenaires et des soldats de métier qui donne une armée trop distincte de la nation et le système de la garde nationale qui ne réalise pas une séparation suffisante.

Entre ces deux systèmes, également dangereux pour les libertés publiques, on trouve de nombreuses formes d'organisation qui procurent à la société civile une armée de citoyens soumis à des règles particulières. Nous avons cité : l'armée force permanente, l'armée école, l'armée

de milices. Chacun de ces types différents peut comprendre des volontaires, des cadres de métier et s'appuyer sur des réserves plus ou moins nombreuses. C'est dans ce juste milieu qu'une nation trouve l'armée la plus respectueuse des institutions ; il dépend d'elle de lui donner la forme qui convient à sa situation dans le monde et que lui dictent les circonstances. L'Angleterre, isolée du continent, protégée par une flotte puissante, n'arme que des volontaires ; la Suisse, dont le sol est facile à défendre, pays neutre d'ailleurs, se contente d'une armée de miliciens ; d'autres nations, par contre, assujettissent toute la population valide à un service militaire effectif pendant un certain nombre d'années ; mais toutes écartent les solutions extrêmes de l'armée de métier et de la garde nationale.

Ces limites bien définies ne nous paraissent pas résoudre entièrement le problème de la séparation du pouvoir civil et du pouvoir militaire. Il faut faire une place à part à l'officier qui reste, quoi qu'on puisse faire, un soldat de métier dans la nation armée.

Si l'officier est complètement exclu du corps social, s'il n'est pas admis à participer à la vie de la nation, l'isolement civique exagère son besoin d'association ; l'esprit de corps s'accroît et se déforme et dégénère en esprit de caste. Si l'officier est mêlé intimement à l'existence du pays, il puise dans le milieu social des goûts d'indépendance, et le caractère foncièrement économique de la société civile détruit en lui l'abnégation et le désintéressement. Devenu trop libre et conscient de sa force, il s'arroge une prépondérance injustifiée et l'esprit de caste reparaît sous une forme dominatrice. Le problème se pose donc pour l'officier comme pour la troupe, mais il faut lui donner une solution spéciale.

La séparation ne doit pas être poussée jusqu'au divorce,

mais elle est nécessaire ; elle est d'autant plus nécessaire qu'elle seule permet la subordination du pouvoir militaire au pouvoir civil.

Avant de rechercher les limites de cette subordination et de condamner, s'il y a lieu, son absolutisme, il est juste de constater que notre armée ne s'est jamais prêtée, si ce n'est par quelques hommes et dans quelques rares occasions, à une existence prétorienne ; prise en masse, elle a toujours été honnête et fidèle. Si l'armée n'a pas défendu la Constitution en 1815, en 1830, en 1848 et en 1870, la raison en est simple : « C'est que les nations et les gouvernements doivent trouver, en eux-mêmes, et trouver indépendamment de leurs soldats, la force morale et la force politique indispensables pour se tenir debout » (1).

Quand une armée, vivante image de la nation, a donné maintes preuves de sa fidélité, le gouvernement doit restreindre les effets d'une subordination qui n'est faite que pour assurer la paix publique, l'obéissance aux lois et le respect des institutions. Si l'armée s'est cantonnée d'elle-même dans son rôle et l'a rempli vaillamment, scrupuleusement, la subordination doit être entourée d'égards et légère à supporter ; il n'est plus possible de parler d'une soumission étroite et constante aux ordres du pouvoir civil, mais d'un simple lien de dépendance qui ménage toutes les dignités et réunit les efforts vers un but commun, pour le bien public.

Dans l'esprit des hommes de la Révolution, la subordination devait être limitée à la mise en mouvement de la force armée. Là seul est son rayon d'action. De nos jours elle s'étend ou cherche à s'étendre sur toutes les manifestations de la vie militaire et, non contente de

(1) Général Paixhans. *Constit. Mil. de la France*, Paris 1849.

s'exercer sur l'armée, elle prétend ranger sous sa domination les membres du pouvoir subordonné. La subordination n'est plus un principe mais un dogme envahissant.

Certains considèrent qu'une révolution n'est possible que si les cadres de l'armée sont hostiles au régime au pouvoir (1). Une subordination excessive n'est-elle pas propre à faire naître cette hostilité? Nous sommes de ceux qui pensent que les officiers se résigneront et souffriront toujours en silence. Mais si leur loyalisme ne peut être mis en cause, si la situation qui leur est imposée ne leur fait oublier aucun devoir, le prestige que l'armée a perdu, la déconsidération dont sont frappés ses membres ont créé un péril des plus graves : les écoles militaires se dépeuplent, les officiers quittent l'armée.

1<sup>o</sup> *Diminution du nombre des candidats aux écoles militaires.* — Une crise inquiétante sévit sur le recrutement de nos écoles militaires. Le tableau ci-dessous (2) indique le nombre des candidats et des admis depuis 1902 aux deux écoles qui donnent la majeure partie des officiers.

| Années     | Saint-Cyr. |       | Saint-Maixent. |       |
|------------|------------|-------|----------------|-------|
|            | Candidats  | Admis | Candidats      | Admis |
| 1902 ..... | 1.717      | 332   | 737            | 240   |
| 1903 ..... | 1.543      | 330   | 732            | 240   |
| 1904 ..... | 1.356      | 296   | 701            | 201   |
| 1905 ..... | 1.203      | 275   | 767            | 189   |
| 1906 ..... | 1.046      | 270   | 758            | 191   |
| 1907 ..... | 982        | 226   | 715            | 172   |
| 1908 ..... | 860        | 225   | 705            | 134   |
| 1909 ..... | 803        | 221   | 712            | 135   |
| 1910 ..... | 773        | 250   | 553            | 155   |
| 1911 ..... | 850        | 290   | 427            | 180   |
| 1912 ..... | 880        | 460   | 378            | 250   |

(1) Capitaine d'Arbeux. *L'Officier contemporain.*

(2) Renseignements empruntés à un rapport de M. Bénazet dont il est fait mention plus loin.



Pour toutes les écoles d'ailleurs, on constate une diminution du nombre des candidats. Mais si leur nombre diminue, le chiffre des admissions reste à peu près le même ou augmente ; il en résulte un abaissement de la moyenne des notes obtenues par les jeunes gens admis. Voici quelques chiffres donnant pour 1902 et 1912 le nombre des candidats à nos écoles militaires, le nombre des admissions et la note du dernier admis.

|                      |   |                       |                      |            |
|----------------------|---|-----------------------|----------------------|------------|
| Polytechnique.       | { | En 1902,              | 190 admis sur 1.179, | note 13,42 |
|                      |   | En 1912,              | 230 — 1.078,         | — 12,78    |
| Saint-Cyr . . .      | { | En 1902,              | 352 — 1.717,         | — 11,20    |
|                      |   | En 1912,              | 460 — 880,           | — 8,84     |
| Saint-Maixent.       | { | En 1902,              | 240 — 737,           | — 15       |
|                      |   | En 1912,              | 250 — 378,           | — 11,32    |
| Saumur . . . . .     | { | En 1902,              | 162 — 465,           | — 13,94    |
|                      |   | En 1912,              | 114 — 267,           | — 12,38    |
| Versailles . . . . . | { | En 1902,              | 83 — 149,            | — 15,15    |
|                      |   | (Artillerie) En 1912, | 100 — 258,           | — 13,35    |
| Versailles . . . . . | { | En 1902,              | 40 — 123,            | — 15       |
|                      |   | (Génie) En 1912,      | 21 — 55,             | — 13,19    |
| Vincennes . . . . .  | { | En 1902,              | 42 — 284,            | — 15,22    |
|                      |   | En 1912,              | 100 — 478,           | — 14,61    |
| Lyon . . . . .       | { | En 1902,              | 71 — 332,            | — 12,8     |
|                      |   | En 1912,              | 120 — 227,           | — 11       |

Ainsi, depuis dix ans, la proportion des jeunes gens admis à Saint-Cyr, par rapport aux candidats, est passée de 20 0/0 à 52 0/0. Dans les autres écoles d'aspirants qui se recrutent parmi les sous-officiers la même proportion s'est élevée de 33 à 66 0/0 pour l'infanterie, de 35 à 43 0/0 pour la cavalerie. Il semble cependant que le recrutement de l'Ecole Polytechnique n'ait pas souffert autant que celui des autres écoles, puisque la proportion des admis par rapport aux candidats n'est passée que de

46 à 21 0/0. Il est exact en effet que les jeunes gens se présentent toujours en grand nombre aux examens de Polytechnique, mais beaucoup, parmi les admis, n'entrent plus dans l'armée ou, s'ils y entrent, n'y restent pas.

2<sup>e</sup> *Démissions des officiers sortis de Polytechnique.* — Il faut remarquer d'abord que le nombre des Polytechniciens entrant chaque année dans les armes spéciales, à la sortie de l'Ecole, s'est abaissé depuis 10 ans de 46 0/0 à 26 0/0 pour l'artillerie, de 80 à 44 0/0 pour le génie, par rapport au nombre total des nominations annuelles au grade de sous-lieutenant. Que deviennent les élèves sortis dans l'artillerie ou dans le génie ? Quelques chiffres vont nous l'apprendre. En 1907, 76 officiers d'artillerie sortent de Polytechnique, et il n'en reste plus que 38 en 1912. En 1910, il en sort 69, et il n'en reste plus que 41 en 1912. On fait les mêmes constatations pour les officiers du génie. En 1907, 30 Polytechniciens sont nommés sous-lieutenants du génie, et il n'en reste plus que 14 en 1912. En 1910, 12 sortent dans le génie, et deux ans après on n'en trouve plus que 9.

Au total, sur 1028 Polytechniciens sortis dans l'artillerie ou dans le génie de 1900 à 1910, 667 seulement sont restés dans l'armée. Le nombre des démissions a donc atteint la proportion élevée de 35 0/0 (1).

Nous ajouterons quelques simples remarques :

a) A la séance du 19 décembre 1913, à la Chambre des Députés, M. Bénazet signalait un incomplet de 3.000 officiers subalternes.

b) Le même député constatait que les trois quarts de nos officiers subalternes provenaient des écoles de sous-offi-

(1) Les démissions sont plus nombreuses dans l'artillerie et dans le génie que dans les autres armes parce que les anciens élèves de Polytechnique trouvent assez facilement des places dans l'industrie.

ciers ou avaient été nommés directement en sortant du rang. Dans l'artillerie, disait-il, la situation est plus grave encore. Ainsi, c'est à mesure que cette arme devient plus savante dans son mécanisme et dans son emploi qu'on laisse s'abaisser le niveau intellectuel des officiers qui la servent.

c) En juillet 1913, M. Etienne reconnaissait qu'en un an le nombre des sous-officiers rengagés avait diminué de plus d'un millier (33.146 en 1912, 32.169 en 1913). A la fin de cette même année, 6.000 sous-officiers rengagés nous faisaient défaut.

d) Au Prytanée militaire de La Flèche, les fils d'officiers sont de plus en plus orientés par leurs parents vers des carrières libérales plutôt que dirigés sur Saint-Cyr ou Polytechnique.

La crise inquiétante qui sévit sur le recrutement de nos écoles militaires a frappé d'abord Saint-Cyr et Polytechnique. Il y a vingt ans ces deux grandes écoles se disputaient l'élite intellectuelle et sociale de la jeunesse française. Le nombre de leurs candidats était tel (il a dépassé 2.500 pour Saint-Cyr) qu'une sélection rigoureuse permettait de donner à notre armée des cadres de valeur. Aujourd'hui la crise gagne les écoles de sous-officiers. En résumé on constate une pénurie d'officiers et un affaiblissement de plus en plus marqué de leur valeur.

A la vérité, la crise du recrutement des officiers a des causes secondaires, ce sont celles que l'on évoque le plus volontiers :

1<sup>o</sup> L'augmentation croissante du coût de la vie et l'insuffisance des soldes. Le gouvernement disait récemment à ce sujet (1) : « Tandis que, par ailleurs, s'élevaient et

(1) Exposé des motifs d'un projet de loi déposé le 1<sup>er</sup> juillet 1913 sur le bureau de la Chambre et portant ouverture de crédits addi-

« le coût de la vie et le niveau général des traitements,  
 « les salaires de nos officiers ne bénéficiaient que d'aug-  
 « mentations insignifiantes. Depuis 1868, soit depuis un  
 « demi-siècle, les modifications apportées aux tarifs de  
 « soldes se résument, pour les généraux, en une dimi-  
 « nution de traitement, pour les colonels, lieutenants-  
 « colonels et commandants, en un nivellement sur la  
 « base de la moyenne des traitements anciens, qui étaient  
 « variables avec les armes et services, et enfin, pour les  
 « capitaines et les lieutenants, en un relèvement moyen  
 « de 1.000 francs par an, dont une partie importante a  
 « d'ailleurs été consentie au cours de la présente législa-  
 « ture ».

2° Le développement de l'industrie et du commerce qui offrent des situations lucratives aux jeunes gens et aux officiers démissionnaires. Ajoutons que l'essor industriel a suscité la création d'un grand nombre d'écoles, à Paris et en province. où l'on délivre un diplôme d'ingénieur après quelques années d'études ; ces établissements font une concurrence aisée à nos écoles militaires.

L'opinion, le Parlement et le Gouvernement se sont émus de cette crise du recrutement des officiers. Rien ne sert, en effet, d'augmenter les effectifs de paix par des lois des cadres et un remaniement de la loi de recrutement si, pour instruire ces effectifs et les encadrer, on ne dispose pas d'officiers en nombre suffisant et au courant de toutes leurs obligations militaires. Deux palliatifs ont été imaginés :

1° *Nomination d'un plus grand nombre de sous-officiers au grade de sous-lieutenant sans examen.* — Un décret du

tionnels aux crédits provisoires, en vue de l'amélioration de la situation matérielle des officiers, sous-officiers des armées de terre et de mer, ainsi que des militaires de la gendarmerie.

18 juin 1904 permettait de nommer sous-lieutenant, sans examen, les adjudants comptant au moins dix ans de service effectif, jusqu'à concurrence du chiffre maximum d'un dixième des nominations annuelles. On en vint bientôt à décider que le nombre des adjudants à nommer sous lieutenant serait élevé au cinquième des promotions annuelles, soit définitivement, soit pour quelques années seulement (1). Enfin, les nominations ont été étendues aux sergents-majors d'infanterie « parce que, en égard au nombre des nominations à faire, le choix serait trop limité si on ne prenait que des adjudants. » Le décret du 27 juillet 1912 dispose en effet : « Par dérogation au décret du 18 juin 1904, pourront être promus en 1912, 1913 et 1914, sous-lieutenants dans l'infanterie 120 adjudants et sergents-majors du cadre actif, ayant au moins dix ans de service actif » (2).

2° *Titularisation d'officiers de réserve comme sous-lieutenants de l'armée active.* — Une loi du 1<sup>er</sup> août 1913, modifiant l'article 3 de la loi du 14 avril 1832, a fixé les conditions dans lesquelles pourront être admis, dans l'armée active, avec le grade de sous-lieutenant ou lieutenant, certains élèves des grandes écoles civiles et certaines catégories d'officiers de réserve (3).

Ces mesures ont été insuffisantes. Elles n'ont pas donné le nombre, puisqu'à la fin de l'année 1913 il existait un déficit en officiers subalternes. Elles n'ont pas donné la valeur, cela ne fait aucun doute. Récemment le gouvernement affirmait que les officiers qui « aban-

(1) D. 3 nov. 1909 (artillerie) ; D. 11 juillet 1910 (infanterie) ; D. 11 août 1910 (cavalerie) ; D. 17 octobre 1910 et 8 octobre 1911 (gendarmerie) ; D. 10 août 1911 (légion étrangère).

(2) V. pour l'infanterie coloniale, D. 26 avril 1913.

(3) V. D. 13 septembre 1913.



donnent prématurément l'armée sont des meilleurs » (1) et M. Charles Humbert disait que la majorité des candidats admis actuellement dans nos écoles devait nous donner des chefs d'une « infériorité évidente » (2). Les sous-officiers nommés sous-lieutenants sans examen et les officiers de réserve ne relèveront guère le niveau intellectuel de la masse. En puisant directement dans la troupe, on parvient sans doute à rassembler dans l'armée toutes les aptitudes et tous les mérites, mais c'est une mesure dont il faut user avec modération dans les armes spéciales. Quant aux officiers de réserve, ils ne donneront jamais, sauf de rares exceptions, que des sujets dont la vocation est indécise ou qui n'ont su se créer une situation convenable dans la vie civile.

Pour enrayer cette double crise du nombre et de la valeur que des palliatifs sont impuissants à conjurer, le Gouvernement s'est préoccupé de rechercher un remède efficace. Un projet de loi relatif à l'amélioration de la situation matérielle des officiers et des sous-officiers a été déposé sur le bureau de la Chambre le 1<sup>er</sup> juillet 1913 (3). M. Bénazet, député, a été chargé du rapport établi au nom de la Commission du budget (4).

Le titre seul du projet de loi montre que le Gouvernement n'a trouvé qu'un seul remède urgent à la crise actuelle : le relèvement des soldes. Diverses réformes sont à envisager, dit l'exposé des motifs : « Parmi elles  
« figurent notamment les garanties à donner à l'avance-  
« ment, le relèvement de la situation morale des mili-  
« taires ; mais de toutes, la plus urgente à réaliser, c'est  
« le relèvement de la situation matérielle des officiers et

(1) Exposé des motifs du projet de loi déposé le 1<sup>er</sup> juillet 1913.

(2) Ch. Humbert. « L'effort français », *Le Journal* du 2 mars 1913.

(3) Chambre, Annexes. S. O. 1913 (Annexe n° 2944, p. 1203).

(4) Chambre, Annexes. S. O. 1913 (Annexe n° 3094, p. 1418).



« des sous-officiers rengagés, et, au premier rang, l'augmentation de leurs salaires ».

M. Bénazet constate que « pour des causes diverses, l'armée, au cours de ces dernières années, a perdu de son prestige », mais les raisons qu'il en donne nous paraissent incomplètes : « L'avancement y est devenu plus lent, dit-il, le travail plus pénible, et, les conditions matérielles de la vie n'ayant pas été améliorées en proportion de l'accroissement de la cherté des vivres et des loyers, le métier des armes s'est fait, avec une singulière rapidité, toujours plus onéreux ». Et le rapporteur conclut comme le gouvernement : « Parmi les moyens de lutter contre le discrédit dans lequel tombe ainsi le métier de soldat, le plus efficace consiste à mettre nos officiers à l'abri des soucis matériels de l'existence ».

Le relèvement d'une solde dont l'insuffisance est depuis longtemps établie et qui ne fera d'ailleurs que compenser l'augmentation du prix de la vie doit contribuer bien certainement à rehausser le rang social de l'officier, mais la réforme capitale n'est pas là : l'amélioration matérielle n'est qu'une demi-mesure qui ne donnera pas à notre armée les cadres de valeur dont elle a besoin.

Il est possible que l'attrait d'une solde plus forte accroisse le nombre des candidats aux écoles militaires, il ne ramènera pas à l'armée les vocations réelles qui sont les vocations de qualité. Si les officiers provenant des grandes écoles de l'Etat n'étaient guidés que par une simple considération d'argent, ils seraient certainement capables de consacrer leur intelligence et leurs efforts à une œuvre plus rémunératrice ; mais ce n'est pas un rêve de fortune qu'ils poursuivent, et les satisfactions qu'ils espèrent sont d'un ordre très différent. Peu sensibles à la médiocrité de leur situation matérielle, ils sont jaloux,

par contre de leur situation morale (1). Or, depuis un certain nombre d'années, l'honneur de servir sous les drapeaux et le prestige qui en découle ont été systématiquement rabaisés, sous prétexte d'assurer la prédominance de l'élément civil.

Ce n'est pas une loi sur l'amélioration de la situation matérielle de l'officier qui rendra à ce dernier la place que la grandeur de sa mission lui assure dans le pays. M. Messimy a dit avec raison que nos officiers devaient être une « véritable élite » ; et il a ajouté : « Si jamais « une guerre éclate en Europe, le sort de la victoire « dépendra non de quelques régiments de plus ou de « moins, non pas même tant des dispositions tactiques « plus ou moins heureuses de tel ou tel parti, mais de la « volonté, du courage, de l'énergie et surtout de l'initiative des chefs et des soldats (2). » Or si l'aisance donne l'indépendance d'esprit et la paix du cœur, elle ne suffit pas à couvrir nos officiers de l'auréole réservée aux hommes d'élite. On doit aller plus loin : il faut soustraire les officiers aux intrigues politiques, rétablir leurs privilèges honorifiques et leur donner les droits civiques qui sont compatibles avec la discipline. Nos officiers auront alors une attitude plus digne, un prestige plus grand aux yeux de la société et à ceux de leur troupe. Mieux considérés, plus confiants en eux-mêmes et plus fiers, ils posséderont naturellement les qualités tant vantées par M. Messimy : la volonté, le courage, l'énergie et l'initiative.

Plusieurs mesures s'imposent :

1<sup>o</sup> Organisation du haut commandement par une loi ;

(1) Idées empruntées à l'auteur anonyme d'un article paru dans *l'Echo de Paris* du 4 octobre 1913.

(2) Rapport sur le budget de la guerre pour 1908. Ch. Annexes S. O. 1907, p. 1425.

2° Revision du décret sur les honneurs et les pré-séances ;

3° Restitution aux militaires de carrière d'une partie des droits politiques ;

4° Modification aux règles sur l'avancement des officiers.

L'armée restera une force essentiellement obéissante, mais la subordination, maintenue dans de justes limites, ne sera plus le prétexte d'une entreprise d'humiliation néfaste pour le bon recrutement des cadres. La prédominance du pouvoir civil en souffrira peut-être, mais, comme l'a justement écrit le général Thoumas, les théories de subordination de l'élément militaire à l'élément civil ne sont pas de celles que l'on doit proclamer sans cesse et à tout propos (1).

(1) Général Thoumas. *Les transformations de l'armée française*, t. II.

---

Vu : *Le Doyen*,

F. LARNAUDE.

Vu : *Le Président de la Thèse*,

F. LARNAUDE.

Vu et permis d'imprimer :

*Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris*,

L. LIARD.



## BIBLIOGRAPHIE

---

- BOUNIGLS. — La suppression des conseils de guerre.
- BOUTARIC. — Institutions militaires de la France.
- BRUNEAU (Général). — Paroles d'un soldat.
- Bulletin officiel du ministère de la guerre*, vol. 22, 22 bis, 28, 31, 55<sup>4</sup>, 56, 62, 64, 70, 72, 74, 75, 78, 86.
- CONSTANT (Benj). — Cours de politique constitutionnelle.
- DELAPERRIÈRE (Intendant général). — L'armée française ; organisation.
- DUCROCQ. — Cours de droit administratif.
- DUPUIS (Commandant). — La direction de la guerre.
- DURUY. — Histoire de la Grèce ancienne ; Hist. des Romains ; Hist. de France.
- FAUCON. — Etude critique des objections faites contre l'existence d'une juridiction militaire spéciale ; thèse Paris 1912.
- FUSTEL de COULANGES. — La cité antique.
- GUIRAUD et LACOUR-GAYET. — Hist. romaine.
- HAURIU. — Principes de droit public.
- LEBAS (Général). — Réformes militaires.
- MONTESQUIEU. — Grandeur et décadence des Romains.
- NOURRISSON. — L'ancienne France et la Révolution.
- PAIXHANS (Général). — Constitution militaire de la France.
- PEDOYA (Général). — La réforme des conseils de guerre.

PÉRISAT (DE CHAMBORANT DE). — L'armée de la révolution.

ROCHOUX. — De l'autorité militaire, thèse Bordeaux 1896.

SAINT-GIRONS. — Manuel de droit constitutionnel.

THOUMAS (Général). — Les transformations de l'armée française.

VIGNY (DE). — Servitude et grandeur militaires.

VOLTAIRE. — Siècle de Louis XIV.



## TABLE ALPHABÉTIQUE DES MATIÈRES

|                              |            |                              |               |
|------------------------------|------------|------------------------------|---------------|
| Activité (position d').....  | 217        | Commandant en chef (pou-     |               |
| Administration de l'armée.   | 277        | voirs du).....               | 68            |
| Aristocratie militaire.....  | 86         | Commandements (grands)       | 17, 65        |
| Armée citoyenne.....         | 36         | Commerce (liberté du)....    | 158           |
| Armée coloniale.....         | 38         | Commissions de classe-       |               |
| Armée de métier... ..        | 21         | ment.....                    | 241, 251, 262 |
| Armée impersonnelle.....     | 36         | Commission des grades....    | 222           |
| Armées (organisation d')..   | 66         | Commissions de réforme..     | 276           |
| Association (liberté d').... | 164        | Communication des notes..    | 224           |
| Autonomie du pouvoir mili-   |            | Concours de l'armée.....     | 277           |
| taire.....                   | 275        | Condition exceptionnelle des |               |
| Avancement.....              | 239        | militaires .....             | 151           |
|                              |            | Conscription.....            | 24 note       |
| Bardoux (rapport).....       | 203        | Conseils de guerre.....      | 279           |
| Barthe (amendement).....     | 75         | Conseil d'enquête.....       | 219           |
| Benazet (rapport).....       | 326, 332   | Conseil de revision          | 109 note, 277 |
| Berteaux (rapport).....      | 31         | Conseil supérieur de la      |               |
| Brunet (amendement).....     | 75         | guerre.....                  | 121, 130      |
|                              |            | Contingent (fixation du).    | 109 note      |
| Cantonement juridique... ..  | 104        | Contrôleurs de l'armée....   | 277           |
| Cantonement territo-         |            | Corps d'armée.....           | 66            |
| rial.....                    | 102, 269   | Corps d'élite.....           | 41            |
| Cercles militaires.....      | 155, 168   | Coups d'Etat.....            | 72            |
| Chasseloup - Laubat (rap-    |            |                              |               |
| port).....                   | 6, 28, 193 | Dangers du pouvoir mili-     |               |
| Chef de l'Etat et l'armée    |            | taire.....                   | 7, 11         |
| (le) .....                   | 19, 72     | Démissions des officiers.... | 328           |
| Cheminement (système du).    | 61         | Démocratisation du corps     |               |
|                              |            | d'officiers .....            | 90            |

|                                              |          |                                           |        |
|----------------------------------------------|----------|-------------------------------------------|--------|
| Désertion .....                              | 284      | Haut commandement (subordination du)..... | 119    |
| Destitution.....                             | 157, 216 | Honneurs et préséances....                | 140    |
| Discipline.....                              | 77       | Honneurs funèbres. 148 note, 149          |        |
| Disponibilité.....                           | 217      | Inamovibilité de l'officier ..            | 212    |
| Dot (suppression de l'obligation de la)..... | 93       | Insoumission .....                        | 284    |
| Droit de pétition.....                       | 179      | Inspecteurs d'armée.....                  | 125    |
| Droit de publier des écrits.                 | 174      | Inspections générales, 123, 252 note      | 259    |
| Droit de réquisition.....                    | 300      | Justice militaire,.....                   | 279    |
| Droits politiques des militaires.....        | 180      | Laisant (rapport).....                    | 29, 32 |
| Droits politiques (tableau)..                | 204      | Lettres de commandement.                  | 130    |
| Duval (amendements)..                        | 195, 197 | Liberté d'association.....                | 164    |
| Ecoles militaires (candidats aux).....       | 326      | Liberté de réunion.....                   | 160    |
| Ecrits (droit de publier des)                | 174      | Liberté du commerce.....                  | 158    |
| Egalité du service militaire                 | 34       | Liberté individuelle.....                 | 152    |
| Electorat des militaires....                 | 180      | Maillard (amendement). 203, 205           |        |
| Eligibilité des militaires... 180            |          | Maréchaux de France. 70, 90, 201          |        |
| Emploi de l'officier.... 214, 221            |          | Mariage des militaires. 93, 156           |        |
| Engagement volontaire (formule).....         | 270      | Mercenaires .....                         | 12     |
| Etat de siège.....                           | 343      | Minorité de faveur... 216 note, 284, 286  |        |
| Etat des officiers.....                      | 241      | Montfort (contre-projet....               | 34     |
| Etat-major de l'armée. 128, 131              |          | Nation armée.....                         | 33     |
| Exclus.....                                  | 91       | Non-activité.....                         | 218    |
| Force armée (nécessité d'une)                | 5        | Notes des chefs hiérarchiques... ..       | 224    |
| Formule d'engagement....                     | 270      | Notes des officiers .....                 | 223    |
| Fournière (proposition). 208 note            |          | Notes politiques.....                     | 230    |
| Garde communale .....                        | 52       | Obéissance passive.....                   | 78     |
| Garde impériale .....                        | 42       | Obéissance raisonnée.....                 | 80     |
| Garde nationale.....                         | 46       | Officiers (recrutement des). 86, 91       | 326    |
| Garde républicaine.....                      | 42       | Officiers d'ordonnance....                | 95     |
| Généralissime.... 129 note, 133              |          | Officiers provenant de la réserve .....   | 331    |
| Grade des officiers .....                    | 215      | Officiers sortant du rang. 91, 330        |        |
| Guesde (proposition).....                    | 206      |                                           |        |
| Haut commandement (réorganisation).....      | 128      |                                           |        |

|                                               |               |                                                |             |
|-----------------------------------------------|---------------|------------------------------------------------|-------------|
| Ondes successives (système des) .....         | 64            | Réquisition directe.....                       | 113         |
| Opinions du corps d'officiers                 | 86            | Réquisitions militaires.....                   | 299         |
| Pédoya (proposition)..                        | 204 note      | Retraite.....                                  | 219         |
| Pétition (droit de) .....                     | 179           | Réunion (liberté de).....                      | 160         |
| Plan de guerre .....                          | 120           | Rive (amendement) .....                        | 199         |
| Police militaire.....                         | 276           | Rolland (rapport).....                         | 31          |
| Positions des officiers.....                  | 217           | Serment de fidélité . . . .                    | 266         |
| Pouvoirs constitutionnels..                   | 1             | Soldats de métier.....                         | 12          |
| Pouvoirs de fait .....                        | 3             | Solde des officiers.....                       | 96, 329     |
| Préséances .....                              | 140           | Subordination (échecs au principe de la) ..... | 273         |
| Prétoriens.....                               | 12            | Subordination (limites de la)                  | 9, 323      |
| Projet d'opérations .....                     | 120           | Subordination du haut commandement.....        | 419         |
| Recrutement (lois de).....                    | 23            | Subordination du pouvoir militaire.....        | 8, 105, 325 |
| Recrutement des officiers.                    | 86, 91<br>326 | Subordination solennelle...                    | 266         |
| Recrutement régional... 54,                   | 286           | Table commune.....                             | 155, 168    |
| Réduction du service .....                    | 34            | Tenue ... ..                                   | 154         |
| Réforme .....                                 | 219           | Treveneuc (contre-projet)..                    | 31          |
| Remèdes aux dangers du pouvoir militaire..... | 99            | Tribunaux militaires.....                      | 279         |
| Rengagements .....                            | 38            |                                                |             |
| Réquisitions civiles.. ..                     | 141           |                                                |             |



# TABLE DES MATIÈRES

---

## INTRODUCTION

Pages.

|                                                                                                                         |   |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|
| CHAPITRE I. — <i>Qu'entend-on par pouvoir civil et pouvoir militaire</i> .....                                          | 1 |
| § 1. — Les pouvoirs constitutionnels.....                                                                               | 1 |
| § 2. — Les pouvoirs de fait; le pouvoir civil et le pouvoir militaire.....                                              | 2 |
| CHAPITRE II. — <i>Nécessité d'une force armée et existence corrélatrice d'un pouvoir militaire. Plan du sujet</i> ..... | 5 |

## TITRE I

### Les dangers du pouvoir militaire.

|                                                                               |    |
|-------------------------------------------------------------------------------|----|
| CHAPITRE I. — <i>Notions historiques</i> .....                                | 12 |
| § 1. — Emploi des mercenaires, des prétoriens et des soldats de métier.....   | 12 |
| § 2. — Collation de grands commandements à des chefs militaires.....          | 17 |
| § 3. — Direction effective de l'armée confiée au Chef de l'Etat.....          | 19 |
| CHAPITRE II. — <i>L'armée de métier</i> .....                                 | 21 |
| § 1. — L'œuvre de la Révolution.....                                          | 21 |
| § 2. — L'évolution dans le recrutement de l'armée de l'an VI à nos jours..... | 23 |
| § 3. — La loi de 1905.....                                                    | 30 |
| § 4. — Les caractères de l'armée actuelle.....                                | 35 |
| § 5. — Conclusion .....                                                       | 37 |
| CHAPITRE III. — <i>Les corps d'élite</i> .....                                | 41 |

|                                                                                                           |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| CHAPITRE IV. — <i>La garde nationale</i> .....                                                            | 46 |
| § 1. — Qu'est-ce que la garde nationale ? .....                                                           | 46 |
| § 2. — La garde nationale devant l'histoire .....                                                         | 47 |
| § 3. — Conclusion : plus de garde nationale .....                                                         | 50 |
| CHAPITRE V. — <i>Le recrutement régional</i> .....                                                        | 54 |
| CHAPITRE VI. — <i>Les grands commandements</i> .....                                                      | 65 |
| CHAPITRE VII. — <i>La force armée mise à la disposition du<br/>                  Chef de l'Etat</i> ..... | 72 |
| CHAPITRE VIII. — <i>La discipline</i> .....                                                               | 77 |
| CHAPITRE IX. — <i>Les opinions du corps d'officiers</i> .....                                             | 86 |
| § 1. — L'aristocratie militaire .....                                                                     | 86 |
| § 2. — Démocratisation du corps des officiers .....                                                       | 90 |
| CHAPITRE X. — <i>Remèdes aux dangers du pouvoir militaire</i> .....                                       | 99 |

## TITRE II

**Le principe de la subordination du pouvoir militaire  
au pouvoir civil.**

**Mise en œuvre de ce principe.**

|                                                                                                                                      |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| CHAPITRE I. — <i>Notions historiques</i> .....                                                                                       | 105 |
| CHAPITRE II. — <i>Réquisitions civiles</i> .....                                                                                     | 111 |
| CHAPITRE III. — <i>La subordination du haut commandement</i> ..                                                                      | 119 |
| CHAPITRE IV. — <i>Honneurs et préséances</i> .....                                                                                   | 140 |
| CHAPITRE V. — <i>Condition exceptionnelle des militaires dans<br/>                  l'exercice de leurs droits individuels</i> ..... | 151 |
| Section I. — Les diverses manifestations de la liberté indi-<br>viduelle .....                                                       | 152 |
| § 1. — Liberté individuelle proprement dite .....                                                                                    | 153 |
| a) Règles générales de conduite .....                                                                                                | 153 |
| b) Tenue .....                                                                                                                       | 154 |
| c) Liberté d'aller et venir .....                                                                                                    | 155 |
| d) Table commune et cercles .....                                                                                                    | 155 |
| e) Mariage des militaires .....                                                                                                      | 156 |
| § 2. — Liberté du commerce .....                                                                                                     | 158 |
| § 3. — Liberté de réunion .....                                                                                                      | 160 |
| § 4. — Liberté d'association .....                                                                                                   | 164 |
| a) L'association interdite .....                                                                                                     | 164 |



|                                                                                                                                     |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| b) L'association imposée.....                                                                                                       | 168 |
| § 5. — Droit de publier des écrits.....                                                                                             | 174 |
| § 6. — Liberté de pétition.....                                                                                                     | 179 |
| Section II. — Droits politiques des militaires.....                                                                                 | 180 |
| § 1. — Première période de concession des droits politiques et d'atteinte à ces mêmes droits.....                                   | 181 |
| § 2. — Deuxième période de concession des droits politiques et d'atteinte à ces mêmes droits.....                                   | 183 |
| § 3. — Troisième période de concession des droits politiques et suppression complète de ces droits.....                             | 189 |
| a) Loi du 27 juillet 1872.....                                                                                                      | 192 |
| b) Lois des 24 février et 2 août 1875.....                                                                                          | 197 |
| c) Loi du 30 novembre 1875.....                                                                                                     | 198 |
| d) Loi du 5 avril 1884.....                                                                                                         | 200 |
| e) Loi du 9 décembre 1884.....                                                                                                      | 200 |
| f) Loi du 15 juillet 1889.....                                                                                                      | 202 |
| g) Loi du 23 juillet 1891.....                                                                                                      | 203 |
| h) Loi du 21 mars 1905.....                                                                                                         | 204 |
| § 4. — Propositions tendant à restituer aux militaires les droits politiques.....                                                   | 204 |
| a) Amendement Maillard.....                                                                                                         | 205 |
| b) Proposition Jules Guesde.....                                                                                                    | 206 |
| Section III. — Dans quelle mesure convient-il de restreindre la liberté individuelle et les droits politiques des militaires ?..... | 208 |
| CHAPITRE VI. — <i>L'état des officiers</i> .....                                                                                    | 210 |
| CHAPITRE VII. — <i>Les notes des officiers</i> .....                                                                                | 223 |
| § 1. — Les notes des chefs hiérarchiques.....                                                                                       | 224 |
| § 2. — Les notes politiques.....                                                                                                    | 230 |
| CHAPITRE VIII. — <i>L'avancement des officiers</i> .....                                                                            | 239 |
| § 1. — Comment on peut concevoir l'avancement.....                                                                                  | 239 |
| § 2. — Réglementation positive sur l'avancement.....                                                                                | 244 |
| § 3. — Quelques idées critiques sur la question de l'avancement.....                                                                | 261 |
| CHAPITRE IX. — <i>Subordination solennelle et subordination par le simple effet de la loi</i> .....                                 | 266 |

## TITRE III

|                                                            |            |
|------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Echecs au principe de la subordination.....</b>         | <b>273</b> |
| CHAPITRE I. — <i>L'autonomie du pouvoir militaire.....</i> | <b>275</b> |
| CHAPITRE II. — <i>La justice militaire.....</i>            | <b>279</b> |
| CHAPITRE III. — <i>Réquisitions militaires .....</i>       | <b>299</b> |
| CHAPITRE IV. — <i>Etat de siège .....</i>                  | <b>313</b> |

## CONCLUSION

|                                                                  |            |
|------------------------------------------------------------------|------------|
| CHAPITRE UNIQUE. — <i>Limites extrêmes de la subordination..</i> | <b>323</b> |
| BIBLIOGRAPHIE... ..                                              | <b>337</b> |







